

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wilhelm Korff

Ethische Probleme einer Weltwirtschaftsordnung

Lothar Brock

Die Dritte Welt in ihrem fünften Jahrzehnt

Jürgen H. Wolff

Zur langfristigen Wirtschaftsentwicklung
der Dritten Welt

Rasul Shams

Drogenwirtschaft und Drogenpolitik
in Entwicklungsländern

Joachim von Stockhausen

Agrarentwicklungspolitik vor dem Offenbarungseid?

Ludgera Klemp

Soziale Sicherheit in Entwicklungsländern

B 50/92

4. Dezember 1992

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

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der Ethik.

Lothar Brock, Dr. phil., geb. 1939; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Frankfurt/M. und Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der internationalen Beziehungen und der Entwicklungspolitik.

Jürgen H. Wolff, Diplom-Volkswirt, Dr. phil. habil.; Professor für Soziologie der Entwicklungsländer an der Ruhr-Universität Bochum.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Politik und Gesellschaft der Entwicklungsländer.

Rasul Shams, Dr. rer. pol., geb. 1945; wissenschaftlicher Angestellter im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg, Abteilung Entwicklungsländer und Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen.

Veröffentlichungen u. a.: Internationale Wirtschaftsbeziehungen und die Entwicklung der Weltwirtschaft, München u. a. 1983; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

Joachim von Stockhausen, Dr. agr. sc., geb. 1939; Studium der Land- und Volkswirtschaft; apl. Professor für Agrarökonomie an der Universität Göttingen; freiberuflicher Gutachter in der Entwicklungshilfe.

Veröffentlichungen u. a.: Staatliche Agrarkreditpolitik und ländliche Finanzmärkte in den Ländern der Dritten Welt, Berlin 1984; Theorie und Politik der Entwicklungshilfe, München 1986; Kleinbetriebe in Entwicklungsländern und ihre finanzielle Förderung, Frankfurt 1988.

Ludgera Klemp, Dr. rer. pol., geb. 1952; Studium der Soziologie in Bielefeld; Referentin der Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der Entwicklungspolitik.



ISSN 0479-611 X

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

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, 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 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Ethische Probleme einer Weltwirtschaftsordnung

I. Einführung

Wie eine künftige Weltwirtschaftsordnung auszu-
sehen, in welche Richtung sie sich zu entwickeln
hat, hängt wesentlich von den Erwartungen ab, die
man mit ihr verbindet. Sucht man in ihr primär das
übergreifende Regulativ für eine unangefochtene
Gestaltung des internationalen Wettbewerbs, so
wird der Schwerpunkt zwangsläufig auf dem An-
spruch der Reziprozität, der Gegenseitigkeit lie-
gen. Von der Einlösung dieses Anspruchs sind am
ehesten für all jene Länder, die mit eigenen kon-
kurrenzfähigen Leistungen am internationalen
Marktgeschehen beteiligt sind, gleichmäßige Vor-
teilssicherungen zu erwarten. Auf dieser Grund-
lage ist etwa die erste und ursprüngliche Fassung
der Welthandelsordnung, das Allgemeine Zoll-
und Handelsabkommen (GATT) von 1947, konzi-
piert.

Sucht man hingegen in der Weltwirtschaftsord-
nung das übergreifende Regulativ für die Herstel-
lung sozialer Gerechtigkeit, so wird man sich mit
einem solchen Ansatz nicht zufriedengeben kön-
nen. Der Schwerpunkt wird sich notwendig verlagern:
Radikal einbezogen werden muß auch der
Schwächere, der ökonomisch hoffnungslos an den
Rand Gedrängte und Zukurzgekommene. Dies
wird gegebenenfalls selbst einseitige Vorleistungen
und Vorteilssicherungen für ihn nicht ausschließen
dürfen. Nur unter dieser Voraussetzung wird Welt-
wirtschaftsordnung als Instrument zur Überwin-
dung des desolaten Zustandes der Zweiten und des
Elends der Dritten Welt überhaupt erst tauglich.

Zu einer so verstandenen Weltwirtschaftsordnung
würde dann allerdings mehr gehören als eine ent-
sprechend auf dieses Ziel ausgerichtete Welthand-
elsordnung. Mit Handelsordnungen allein, und
seien sie auch noch so sehr auf Chancen für den
Schwächeren hin ausgerichtet, läßt sich wirkliche
Armut nicht überwinden. Wem es an elementarer
ökonomischer Leistungskraft mangelt, mit dem

lassen sich Geschäftsbeziehungen – und um deren
Regelung geht es ja bei Handelsordnungen – gar
nicht erst aufbauen. Er muß erst einmal dazu
in Stand gesetzt werden. Soll also eine Welt-
wirtschaftsordnung dem hier beschriebenen Ziel
gerecht werden, gehört zu ihr nicht nur ein
Ordnungsrahmen zur Koordinierung und Verbes-
serung der Bedingungen internationaler wirt-
schaftlicher Transaktionen im Sinne der Welt-
handelsordnung, sondern ebenso sehr auch ein
Ordnungsrahmen, der die spezifisch sozialen An-
forderungen im Miteinander der Wirtschaftsgesell-
schaften auf entsprechend effiziente und berechen-
bare Grundlagen stellt.

II. Die Entwicklung der Wirtschaft zur Weltwirtschaft als ethische Herausforderung

Tatsächlich hat die seit Ende des letzten Welt-
kriegs rasant voranschreitende Internationalisie-
rung der Wirtschaft ganz neue Ausgangslagen ge-
schaffen. Die einzelnen Volkswirtschaften sehen
sich in großen Bereichen zunehmend in die Welt-
wirtschaft verflochten. In vielerlei Hinsicht lassen
sie sich nur noch als Teil eines inzwischen längst
global ausgelegten, hochsensiblen, über alle Län-
dergrenzen hinweg agierenden Wirtschaftsgefüges
verstehen. Dieser Prozeß der Globalisierung der
modernen Wirtschaft zeigt sich insbesondere an
drei Erscheinungen¹:

1. *An der Internationalisierung des Warenaus-
tauschs.* Der „Offenheitsgrad“ der meisten
Volkswirtschaften – darunter versteht man die
Summe aus Export- und Importquote am Brut-
tosozialprodukt – ist höher als je zuvor. Die
Auslandsnachfrage ist für nicht wenige Produk-
tionsbereiche wichtiger geworden als die In-

¹ Ich folge hier dem Überblick der Denkschrift der Evange-
lischen Kirche in Deutschland, Gemeinwohl und Eigennutz.
Wirtschaftliches Handeln in Verantwortung für die Zukunft,
Gütersloh 1991, S. 70; vgl. ferner H. Hesse, Internationale
Wirtschaftsbeziehungen als Gegenstand der Wirtschaftsethik,
in: ders. (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft und Ethik,
Berlin 1988, S. 196f.

Bei diesem Beitrag handelt es sich um einen Vorabdruck aus:
A. Hertz/W. Korff/T. Rendtorff/H. Ringeling (Hrsg.), Hand-
buch der christlichen Ethik, 3 Bde., aktualisierte Neuaus-
gabe, Herder Verlag, Freiburg 1993.

landsnachfrage. Aber auch der Anteil der Importe am Inlandsverbrauch ist durchweg gestiegen. Demzufolge läßt sich in bezug auf zahlreiche Güter und ihre Märkte streng genommen nicht mehr von nationalen Märkten, sondern nur noch von Weltmärkten sprechen.

2. *An der Internationalisierung der Produktion.* Direktinvestitionen im Ausland gewinnen für die Wettbewerbsfähigkeit von Firmen erhebliches Gewicht. Der Anteil der Auslandsproduktion von Inlandsfirmen hat ständig zugenommen. Darüber hinaus hat sich innerhalb sogenannter transnationaler Unternehmen, die ihre Produktionsprozesse inzwischen weltweit planen, eine intensive Arbeitsteilung über viele Ländergrenzen hinweg ausgebildet.
3. *An der Globalisierung der Finanzmärkte.* Banken tätigen heute ihre Aktiv- und Passivgeschäfte mit Ausländern ebenso selbstverständlich wie mit Inländern, inzwischen in nicht unbeträchtlichem Maße auch durch eigene Vertretungen im Ausland. Der Austausch steigt, Kapitalbewegungen kennen keine Grenzen. Am deutlichsten zeigen dies wohl die ungeheuren Umsätze im internationalen Wertpapierverkehr. „Es gibt nur noch eine Aktienbörse in der Welt und sie ist ganztägig geöffnet; wenn der Handel in Tokio beginnt, werden in Los Angeles gerade die Schlußkurse festgesetzt.“²

Betrachten wir die Einheit der Menschheit in Freiheit als ein der geschichtlich-personalen Entfaltung des Menschen adäquates und damit ethisch zutiefst gerechtfertigtes Ziel, so wird man gerade die Entwicklung der Wirtschaft von der relativ geschlossenen Volkswirtschaft zur offenen Weltwirtschaft in eben jenen größeren Zusammenhang einzuordnen haben. Ohne eine Internationalisierung der Wirtschaft wäre dieses Ziel in der Tat nicht erreichbar. Von daher aber stellt dieser Vorgang ungeachtet aller weiter notwendigen Korrekturen einen gewaltigen Schritt nach vorn dar.

Wenn wir ferner die Tatsache ernst nehmen, daß Wettbewerb als strukturelles Element für eine effiziente, von Eigeninitiative, Risikobereitschaft und Leistungswillen bestimmte Wirtschaft unerlässlich ist, dann muß dies in gleicher Weise auch für die Entfaltungsbedingungen von Wirtschaft auf internationaler Ebene gelten. Wir haben es also bei der Ausweitung des dezentralen Entscheidungssystems „Marktwirtschaft“ auf weltwirtschaftliche Prozesse nicht mit einem Verfallssyndrom zu tun. Soll diese Wirtschaft tatsächlich zu einem Instru-

ment des „Gemeinwohls der Menschheitsfamilie“³ werden, so kann sie hierbei auf dieses grundlegende Ordnungsprinzip nicht verzichten⁴.

Dennoch müssen wir darüber hinaus ebenso die Tatsache in Rechnung stellen, daß freier Wettbewerb auf offenen Märkten aus sich heraus, ohne entsprechende Rahmenordnungen, noch keine humanen Symmetrien in die ökonomischen Abläufe zu bringen, geschweige denn soziale Gerechtigkeit zu schaffen vermag. Genau diesem Problem aber sehen wir uns hier in eminenter Weise konfrontiert. Letztlich wiederholen sich damit – jetzt freilich auf globaler Ebene – dieselben grundlegenden Schwierigkeiten, vor die sich bereits die jungen Industrienationen des 19. Jahrhunderts mit ihrer Option für Wettbewerb und der daraus resultierenden „Sozialen Frage“ in bezug auf eine gerechte Gestaltung ihrer Volkswirtschaften gestellt sahen. Wenn sich aber für diese die soziale Frage als im Prinzip lösbar erwies, so wesentlich deshalb, weil hier der Staat selbst als oberster Souveränitätsträger unmittelbar eingreifen und das marktwirtschaftliche System sozialpolitisch auszutarieren bzw. wie in der Bundesrepublik mit der Entwicklung der sozialen Marktwirtschaft in eine inzwischen hochentwickelte soziale Rahmenordnung einzubinden vermochte.

Gerade für diesen Lösungsweg fehlen jedoch auf weltwirtschaftlicher Ebene alle Voraussetzungen. Hier gibt es in der Tat keine dem Staat und seinen Befugnissen vergleichbare, mit eigener Souveränität ausgestattete überstaatliche Ordnungsmacht, die jene sozialpolitischen Aufgaben in bezug auf eine „Weltwirtschaftsgemeinschaft“ zu erfüllen vermöchte, wie sie die einzelnen Staaten im Hinblick auf ihre eigenen Volkswirtschaften wahrnehmen und leisten. Wenn aber eine solche überstaatliche Ordnungsmacht fehlt, von wem anders sollte dann noch die Initiative zur Schaffung einer für die Durchsetzung dieser Aufgabe notwendigen globalen wirtschaftlichen Rahmenordnung ausgehen können als von den Einzelstaaten selbst? Damit scheinen wir mit unserem Problem auf schwankenden Boden zu geraten. Staaten sind in ihren Entscheidungen autonom. Dies macht eine Lösung gewiß nicht leichter, aber auch nicht weniger drän-

3 J. Ratzinger, Dem Wohl der Menschheit dienen, in: FAZ vom 7. 12. 1985, S. 15.

4 In dieser Richtung argumentieren auch die päpstlichen Sozialenzykliken, so schon Paul VI. in: *Populorum progressio* (1967), Nr. 61, und nachdrücklicher noch Johannes Paul II. in: *Centesimus annus* (1991), Nr. 34: Auch auf der Ebene „der internationalen Beziehungen scheint der freie Markt das wirksamste Instrument für die Anlage von Ressourcen und für die beste Befriedigung der Bedürfnisse zu sein“.

2 Denkschrift (Anm. 1), S. 70.

gend. Jedes weitere Ausweichen vor der hier liegenden Herausforderung verbietet sich aus fundamentalen ethischen Gründen ebenso wie aus Gründen des wohlverstandenen Interesses aller. Dies machen folgende Überlegungen deutlich:

1. Die Internationalisierung der Wirtschaft ist faktisch vollzogen und als solche irreversibel. Das Interesse der einzelnen Länder, an der überwältigenden Fülle der Produkte, aber auch an den spezifischen Investitionsangeboten des so entstandenen Weltmarkts zu partizipieren und umgekehrt die eigenen Ressourcen und Güter in diesen Markt einzubringen, ist ungebrochen. Demgegenüber haben sich Versuche, die Chance der eigenen Entwicklung mit einer bewußten Abkoppelung der nationalen Wirtschaft vom Weltmarkt verbessern zu wollen, als Fehlschläge erwiesen. Sie wurden durchgängig mit „Stagnation und Rückgang“ bezahlt⁵.

2. Die Ausweitung und Öffnung der Märkte führt ihrerseits zu immer größeren Interdependenzen und damit zu wachsender Abhängigkeit der einzelnen Volkswirtschaften voneinander. Mit dem Maß an wechselseitiger Abhängigkeit aber wächst zugleich der generelle Kooperationsdruck. Wo sich Nachteile und Vorteile des andern mit eigenen Nachteilen und Vorteilen verknüpfen, ist am ehesten der Weg zur Abstimmung über konkurrierende Interessen zu größtmöglichem Vorteil aller und damit zu entsprechenden Vereinbarungen gewiesen. Genau darin haben wir denn auch die Voraussetzungen für das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen von 1947 zu suchen, das seitdem mehrfach, und zwar was seine Grundlagen betrifft, in durchaus konstruktiver, weiterführender Weise geändert, heute von fast hundert Staaten unterzeichnet ist.

3. Tatsächlich ist das sich aus der gegenseitigen Durchdringung der Märkte ergebende Interesse an Zusammenarbeit durchaus noch steigerungsfähig. Wo die wechselseitigen Abhängigkeiten genügend groß sind und von den Beteiligten gleichzeitig die ungeheuren Vorteile erkannt werden, die sich für sie durch eine noch engere Verbindung ihrer Volkswirtschaft erreichen lassen, liegt der Schritt zur Fusionierung dieser Wirtschaften und damit der Schritt zur Schaffung noch größerer, in sich konsistenter Wirtschaftsräume unmittelbar nahe. „Unter dem Dach globaler wirtschaftlicher Verflechtung vollzieht sich eine verstärkte regionale Integration.“⁶ Das Beispiel der Europäischen

Wirtschaftsgemeinschaft und ihrer Entstehung hat dies auf besonders eindrucksvolle Weise gezeigt.

4. Nicht jede Abhängigkeit von den Entwicklungen des Weltmarktes führt aber zugleich auch zu neuen Formen der Kooperation oder läßt sich für die eigene Volkswirtschaft wenigstens als Vorteil nutzen. Abhängigkeit impliziert als solche immer auch entsprechende Möglichkeiten der Verletzbarkeit. Jede Marktsättigung, jede Wettbewerbsverschiebung kann hier empfindliche Negativwirkungen hervorrufen und Konjunkturrückgänge, Verluste an Arbeitsplätzen sowie Unausgeglichenheiten der Außenhandelsbilanz nach sich ziehen. Fortgeschrittene Industrieländer mit ihrer Vielfalt an Produktionsbereichen und ihren zum Teil hochentwickelten sozialen Netzen werden damit in der Regel vergleichsweise leicht fertig.

Ganz und gar anders stellen sich die Dinge demgegenüber für die meisten Entwicklungsländer dar. Verletzungen dieser Art können hier bereits schwerwiegende Folgen für die Gesamtintegration ihrer Wirtschaft in die Weltwirtschaft haben und damit ihre Wohlfahrt entscheidend treffen. Was sich ihnen als Weg zu Fortschritt und Entwicklung anbot, wird ihnen unter eben solcher Voraussetzung zum Verhängnis. Wo die für eine von Technik und Wissenschaft bestimmte moderne Wirtschaft erforderlichen immensen kulturellen Transformationsleistungen erst noch zu erbringen sind, ohne daß dazu weder die notwendige Zeit noch die notwendigen sachlichen und personellen Mittel zur Verfügung stehen, wo ferner der größte Teil der vorhandenen Ressourcen vor allem für die eigene dramatisch wachsende Bevölkerung dringend benötigt wird und wo dann am Ende auch noch das, was man auf dem Weltmarkt tatsächlich anzubieten in der Lage ist, infolge von Überangebot von ständigem Preisverfall bedroht ist, da kann eine erfolgreiche weltwirtschaftliche Eingliederung nicht gelingen, da ist der wirtschaftliche Niedergang und damit die Verelendung ganzer Länder und großer Bevölkerungsmassen geradezu vorprogrammiert.

Um Bewußtmachung eben dieses Problems einer sich auf globaler Ebene anbahnenden neuen Armut ging es bereits Paul VI. in seiner 1967 erschienenen Sozialzyklika „Populorum progressio“, „Über den Fortschritt der Völker“. Es war die erste Enzyklika, die ihre Aufmerksamkeit systematisch auf die großen weltwirtschaftlichen Zusammenhänge richtet, wenn Paul VI. seine Situationsanalyse mit der lapidaren Feststellung beginnt: „Heute ist – darüber müssen sich alle klar sein – die soziale

⁵ Centesimus annus, ebd., Nr. 33.

⁶ E. Thiel, Weltwirtschaftlicher Wandel und internationale Wirtschaftsordnung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Wirtschaftspolitik, Bonn 1990, S. 475.

Frage weltweit geworden.⁷ Gerade im Zuge dieser ihrer Ausweitung aber gewinnt die Frage nochmals eine neue Dimension. Sie stellt nicht mehr nur eine Herausforderung für den sozialen Frieden einzelner Gesellschaften dar, sondern wirkt sich nunmehr auch als gefährlich destabilisierender Faktor auf das internationale Ordnungsgefüge insgesamt aus. Sie vermag Prozesse in Gang zu setzen, die das friedliche Miteinander der Völker in vielfältiger Weise und in zunehmendem Maße bedrohen. Was hier gärt, fordert, soll es nicht am Ende zu verheerenden, unsteuerbaren Auswirkungen kommen, ganz neue produktive Antworten, mit denen dem elementaren Anspruch auf soziale Gerechtigkeit auch auf globaler Ebene endlich Rechnung getragen wird. Entwicklung und Frieden lassen sich unter den erreichten Voraussetzungen nicht länger voneinander trennen. Nur wo dem einen Bahn gebrochen wird, ist auch das andere zu sichern.

5. Eine zusätzliche Verschärfung gewinnt die wirtschaftliche Gesamtsituation mit dem sukzessiven Zusammenbruch der sozialistischen Systeme seit Beginn der neunziger Jahre. Dabei fällt als erstes ins Gewicht, daß mit der darin zum Ausdruck kommenden Absage an jegliche Form einer Planwirtschaft ein solcher Weg auch für die Entwicklungsländer als mögliche Option und damit als Alternative zur Marktwirtschaft obsolet geworden ist. Umso nachdrücklicher sehen sich die Entwicklungsländer nunmehr allein auf den westlichen Weg verwiesen. In Wahrheit bedeutet dies jedoch auch, daß sich ihr ökonomisches Schicksal unablässig mit dem verknüpft, was ihnen die den Weltmarkt beherrschende industriell entwickelte Welt an tatsächlichen Chancen eröffnet bzw. an Möglichkeiten beläßt. Dasselbe Problem stellt sich nun aber zusätzlich für die Länder der bisherigen sogenannten Zweiten Welt, wenngleich unter etwas anderen Voraussetzungen. Hier handelt es sich nämlich um Länder, die einerseits schon über einen gewissen industriellen Entwicklungsstand verfügen, andererseits aber mit der Ausbildung der für deren humane Effizienz erforderlichen sozialstrukturellen Voraussetzungen noch ganz am Anfang stehen. Für die hochentwickelten westlichen Industrienationen bedeutet beides, das weithin ungelöste Problem der Dritten Welt ebenso wie die nicht weniger brisante Problemlage der Zweiten, zuvor kommunistischen Welt eine in Wahrheit noch längst nicht voll begriffene, ungeahnte Herausforderung: Die damit geforderte Nacharbeit ist von den Betroffenen selbst alleine nicht zu leisten. Ob

die hier einzubringende gezielte Assistenz von eben jenen geleistet wird, für deren Weg man optiert, entscheidet letztlich das blanke Überleben aller übrigen. Läßt der Westen weiter die Dinge treiben und entzieht sich der ihm gestellten Aufgabe, so schafft er sich damit ohne Zweifel immer unkalkulierbarer werdende Konfliktpotentiale, deren Herr zu werden er am Ende womöglich gar die eigenen menschenrechtlichen Prinzipien verraten müßte, unter denen er angetreten ist.

6. Die größte Herausforderung jedoch, der sich die Menschheit heute gegenüber sieht, stellt die im Kontext von Industrialisierung und Bevölkerungswachstum immer nachhaltiger hervortretende Zerstörung der natürlichen Umwelt dar. Sollen die damit heraufbeschworenen immensen Gefahren endgültig gebannt werden, so macht gerade dies eine entsprechend umfassende Umgestaltung und Fortentwicklung der weltwirtschaftlichen Rahmenordnung unausweichlich. Wirtschaftliches Wachstum läßt sich nur dort auch als Fortschritt geltend machen, wo es von den Bedingungen der Natur mitgetragen wird, andernfalls schlägt es über kurz oder lang negativ auf seinen Urheber, den Menschen, zurück. Die dem Prozeß menschlichen Wirtschaftens zugrunde zu legende umweltethische Leitforderung lautet demnach: „Gesamtvernetzung“ – Rückbindung unserer gesamten Ökonomie in das sie tragende Netzwerk der Natur (Prinzip der Retinität). In all dem geht es um nicht weniger als um ein an der Bewahrung der Schöpfung orientiertes, neues Verständnis von wirtschaftlicher Entwicklung, von wirtschaftlichem Wachstum und wirtschaftlichem Fortschritt. „Sustainable development“ – „tragfähige Entwicklung“ heißt dies mit dem entscheidenden Stichwort des Brundtland-Berichts von 1987, das seit dem Umweltgipfel von Rio 1992 endgültig in die ökonomisch-ökologische Diskussion Eingang gefunden hat. Der damit einzuschlagende Weg in die weltwirtschaftliche Zukunft impliziert insofern auch keine Absage an technologisch-ökonomischen Fortschritt, wohl aber dessen entschiedene Einbindung in unabdingbar zu wahrende Voraussetzungen der Natur. Insgesamt liegt in eben dieser Notwendigkeit der Einbindung zugleich der entscheidende Motivationsfaktor, der unter allen übrigen am unerbittlichsten zu einer generellen Neuorientierung in Sachen Weltwirtschaft und ihrer Entwicklung zwingt. Wo jeder der Beteiligten auch zum Betroffenen wird, kann auf die Dauer niemand Solidarität verweigern.

Dennoch bleibt generell festzuhalten: Das Ringen um eine neue Weltwirtschaftsordnung in unserem Jahrhundert hat seinen Ausgang weder bei der

7 Populorum progressio (Anm. 4), Nr. 3.

Umweltfrage noch bei der sich globalisierenden sozialen Frage, sondern wesentlich bei der Frage nach einer übergreifenden Koordinierung der zwischenstaatlichen ökonomischen Austauschprozesse genommen, und diese Frage macht ohne Zweifel bis heute auch seinen innersten Kern aus. Die beiden anderen Problemkomponenten sind demgegenüber erst im weiteren Prozeß der weltwirtschaftlichen Entwicklung in ihrem ganzen, ungeheuren Gewicht hervorgetreten. Wenn sich uns also heute das Problem der Weltwirtschaftsordnung als ein derart umfassendes ethisches Problem stellt, so werden wir auch dann von diesen genealogischen Zusammenhängen und deren innerer Systematik nicht absehen dürfen. Gerade deshalb aber erscheint es zunächst erforderlich, den besonderen Stellenwert, der der Welthandelsordnung – also GATT – und den sich daran kristallisierenden Bemühungen in diesem Gesamtkontext zukommt, genauer in Blick zu nehmen.

III. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen als ordnungsethische Antwort

Als regulative Idee fungiert hierbei die Idee einer internationalen Arbeitsteilung mit dem Ziel friedlichen Austausches von aufeinander verwiesenen und einander ergänzenden nationalen Märkten. Als Maßstab für ein diesem Ziel dienendes Verhalten wurde das „Pareto-Kriterium“ zugrunde gelegt. Demzufolge sind Handelsabsprachen zwischen Nationen so zu treffen, daß erstens der hierbei von den beteiligten Ländern angestrebte Nutzen ein gegenseitiger ist (Prinzip der „Reziprozität“) und daß zweitens der Wirtschaft keines weiteren Landes dadurch Schaden entsteht. Um letzteres sicherzustellen, rekuriert GATT auf das Prinzip der „unbedingten Meistbegünstigung“. Hiernach gelten Zugeständnisse, die ein Land einem anderen einräumt, gleichzeitig als allen übrigen Unterzeichnerstaaten gegenüber gemacht. Auf diese Weise tragen die einzelnen Staaten im Verfolgen ihres Eigenwohls immer auch ein Stück weit dazu bei, die „Weltwohlfahrt“ als Ganzes voranzubringen. Grundsätzlich geht es hier also um die Herstellung von Handelsbedingungen, die auf dem ethischen Fundament einer durch das Prinzip der „unbedingten Meistbegünstigung“ multilateral ausgedehnten Reziprozität beruhen. In der Konsequenz führte dies zum prinzipiellen Verbot von mengenmäßigen Handelsbeschränkungen. Die einheimische Pro-

duktion sollte nicht mehr durch Export- bzw. Importkontingentierungen geschützt werden, sondern allein noch durch Zölle, die ihrerseits wiederum im Rahmen von bisher sieben Zollsensungsrunden (GATT-Runden) in bezug auf viele Produkte harmonisiert und deutlich gesenkt wurden. Bis 1979, dem Abschluß der sogenannten Tokio-Runde, konnte auf diesem Wege multilateraler Vereinbarungen die durchschnittliche Zollbelastung auf vier Prozent des Warenwertes herabgesetzt werden⁸.

Damit waren ohne Zweifel erste Schritte auf dem Weg zur Installierung einer Ordnung getan, die ein größeres Maß an Fairneß und Gemeinwohlorientierung in den internationalen Wettbewerb zu bringen versprochen. Man erkannte schon bald, daß die hier entwickelte Konzeption, wie sie dem GATT-Vertrag von 1947 zugrunde liegt, faktisch ganz auf den Umgang fortgeschrittener Industrienationen abgestimmt ist und damit auch nur zur Lösung der Konflikte, die *sie* miteinander haben, beitragen kann. Impliziert ist darin nämlich im Grunde eine Position beiderseitiger Stärke bei gleichzeitiger Abhängigkeit voneinander. Nur wo dies gegeben ist, sind die Kontrahenten in der Lage und zugleich auch motiviert genug, einander Vorteile einzuräumen und sich gegenseitige Zugeständnisse bei der Regelung des Güteraustausches zu machen, die dann ebenso auch allen anderen gegenüber gelten.

Diese Voraussetzungen treffen jedoch gerade auf das Verhältnis zwischen armen und reichen Ländern nicht zu. Zu derlei Zugeständnissen sind die armen Länder auf Grund ihrer Armut gar nicht erst in der Lage. Und die Reichen gegenüber den Armen? Auch sie werden kaum Anlaß zu eigenen Vorleistungen sehen, solange die Ressourcen, Güter und Fähigkeiten, die die Armen zu bieten haben, nicht knapp genug sind, um sie sich durch Einräumen von Handelsvorteilen sichern zu müssen. Das Prinzip der Reziprozität greift hier also gar nicht. Die Abhängigkeit ist einseitig. So kann es denn nicht verwundern, daß Handelsvereinbarungen zu gegenseitigem Vorteil zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nur selten getroffen werden. Dies bleibt weiterhin eine Sache der Industrieländer, die damit vor allem ihr eigenes Wohlstandsniveau verbessern können. Zwar partizipieren auch die Entwicklungsländer auf Grund des Prinzips der „unbedingten Meistbegünstigung“ an derlei Vereinbarungen. Aber eben nur theoretisch, sie können sich die Produkte auf Grund ihrer Armut trotzdem nicht leisten.

⁸ Vgl. W. Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch internationaler Politik, Bonn 1990⁴, S. 198–202.

Aufs Ganze gesehen wird hier deutlich, daß der GATT-Vertrag von 1947 in bezug auf eine umfassendere Koordinierung und effizientere Gestaltung des Wettbewerbs unter den Industrieländern mit seinem Ansatz zwar Fortschritte gebracht hat, daß er aber damit der Problematik der Entwicklungsländer nicht gerecht werden konnte. Das Prinzip der Reziprozität vermag zwar zwischen Starken Ausgleich zu schaffen, nicht aber zwischen Starken und Schwachen. Eine fortschreitende Einbindung der Entwicklungsländer in den Weltmarkt war auf diese Weise nicht zu erreichen. Im Gegenteil, die Einkommensunterschiede zwischen reichen und armen Ländern haben sich mit der einseitigen Favorisierung dieses Prinzips tendenziell noch vergrößert. Spätestens in den sechziger Jahren hat man dies deutlich erkannt. Die darüber entstandene Diskussion führte dann schließlich 1966 in der sogenannten Kennedy-Runde zu einer nicht unwichtigen Differenzierung der Bedingungen des ursprünglichen GATT-Vertrages. In einem eigens hinzugefügten Teil IV sagen die Industrieländer zu, von den Entwicklungsländern keine Reziprozität mehr zu verlangen. Darüber hinaus wurden auf eine Initiative der UNCTAD hin Vorzugszölle zugestanden.

Dies war, wollte man in Sachen Entwicklungsländer auf der Ordnungsebene vorankommen, ohne Zweifel ein weiterer Schritt nach vorn. Es sind damit Konditionen geschaffen, mit deren Hilfe sich die Gewinnspannen bei den Exporten für diese Länder im Prinzip zusätzlich verbessern lassen, was dann wiederum der Gesamtentwicklung des jeweiligen Landes zugute kommt. Vorausgesetzt bleibt freilich auch hier, daß ein entsprechend nachhaltiger Bedarf an den angebotenen Gütern besteht, daß sie also knapp genug sind, um derart einseitige Vorteilssicherungen für die Anbieter seitens der Nachfrager trotzdem interessant zu machen und zu rechtfertigen. Genau dies aber trifft in bezug auf die meisten Güter, die die Entwicklungsländer als Exportgüter in den Weltmarkt einzubringen haben, gar nicht erst zu. Insofern sind die Ausgangslagen solcher Länder in der Regel doch sehr viel schlechter, als daß die genannten GATT-Zugeständnisse so schnell irgendeine Relevanz gewinnen könnten⁹.

9 Im Grunde konnten sich hiervon nur jene Länder unmittelbar positive Wirkungen versprechen, die von sich aus bereits gewisse Voraussetzungen für eine steigerbare Produktivität boten, die also von ihrer kulturellen Motivation, ihren Bildungsanstrengungen, womöglich auch von ihren Ressourcen eher in der Lage waren, bei entsprechenden externen Assistenzen den Status von Schwellenländern zu erreichen.

Nicht wenige unter ihnen, und hier vor allem jene, die stark von Rohstoffexporten abhängig sind, mußten vielmehr umgekehrt in den letzten Jahrzehnten einen erheblichen Rückgang ihrer Exportpreise hinnehmen. Das gilt z.B. in eklatanter Weise für die Länder Schwarzafrikas. Dabei vermochte hier der Versuch, die wachsenden Einnahmeverluste durch entsprechende Steigerung der Produktionsmengen auszugleichen, gewiß keine Lösung zu bringen. Am Ende führte dies nur zu weiterer Übersättigung des Weltmarkts mit den angebotenen Produkten und damit zu weiterem Verfall der Preise. Der Anteil Afrikas am Weltexport, ohnehin minimal genug, zeigt denn auch eine stetig abnehmende Tendenz. Betrug er 1955 4,7 Prozent, so lag er 1988 nur noch bei 1,9 Prozent. In seiner Bedeutung für die Weltwirtschaft ist Afrika damit zu einer „praktisch vernachlässigbaren Größe“ geworden, und das überdies noch in einer Phase des stärksten Bevölkerungswachstums seiner Geschichte. Was sich mit dieser Ausweglosigkeit der Entwicklungsländer, und hier ist Afrika ja nicht allein zu nennen, an Schrecken und Leiden für die Betroffenen, aber auch an Risiken für die Welt verbindet, gibt der Frage nach einer wirklich zureichenden Weltwirtschaftsordnung einen ganz neuen Ernst.

Bei aller Notwendigkeit, hier endlich eine grundlegende Wende herbeizuführen, wird man jedoch aus dem bisher Gesagten nicht den Schluß ziehen dürfen, daß die Ursache der Verelendung der Dritten Welt unmittelbar in möglichen Defiziten des GATT-Vertrages zu suchen ist, daß also eine Änderung der Lage nur über ganz entschiedene Verbesserungen dieses Vertrages erreicht werden könnte. Solche Überlegungen haben in der Tat während der siebziger Jahre eine Rolle gespielt. Hierzu gehört u. a. auch der Vorschlag, die Welt handelsordnung fundamental zu ändern und ihr an Stelle des Pareto-Kriteriums das Fairneß-Prinzip von Rawls zugrunde zu legen¹⁰. Folgt man diesem Prinzip, so dürfen internationale Handelsverträge

10 Vgl. J. Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt/M. 1975; ders., Justice as fairness: Political not Metaphysical, in: Philosophy and Public Affairs, 14 (1985), S. 219-251; K. J. Arrow, Some Ordinalist Utilitarian on Rawls's Theory of Justice, in: Journal of Philosophy, 70 (1973), S. 245-263; G. Gäfgen, Ökonomische Implikationen ethischer Prinzipien, in: D. Duwendag/H. Siebert (Hrsg.), Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Stuttgart-New York 1980, S. 191-207; W. Gaertner, Einige Theorien der Verteilungsgerechtigkeit im Vergleich, in: G. Enderle (Hrsg.), Ethik und Wirtschaftswissenschaft, Berlin 1985, S. 111-142; H. Hastedt, Aufklärung und Technik. Grundprobleme einer Ethik der Technik, Frankfurt/M. 1991, S. 227-244.

nur unter der Voraussetzung abgeschlossen werden, daß sie gleichzeitig jenen Ländern Vorteile bringen, die als die jeweils Ärmsten zu ermitteln sind. Das aber bedeutet, daß diesen Ländern im Hinblick auf die jeweiligen Vereinbarungen gewissermaßen ein Kontroll- und Vetorecht eingeräumt wird. Damit würde der Markt freilich Mechanismen unterworfen, die die Entscheidungsspielräume derart einengen, daß dies faktisch zu einer Erosion des Wettbewerbsprinzips führen müßte. An eine Anhebung der Weltwohlfaht wäre dann aber erst recht nicht zu denken.

Angesichts derart radikal ansetzender, in ihren Konsequenzen kaum durchschaubarer Konstruktionen bleibt zu fragen, ob nicht mit den 1966 am GATT-Vertrag vorgenommenen Korrekturen in Wahrheit bereits das Äußerste an Möglichkeiten ausgeschöpft wurde, um damit das sicherzustellen, was ein Ordnungsinstrument des Welthandels, das ja als solches das Wettbewerbsprinzip nicht außer Kraft setzen darf und will, von sich aus zur Schaffung von mehr sozialer Gerechtigkeit beizutragen vermag. Wenn nun aber dennoch im Zusammenhang mit GATT durchaus auch Kritik am Platz ist, dann betrifft dies eine ganz andere Tatsache, jene nämlich, daß gerade die Industrienationen, die sich diese Ordnung ursprünglich gegeben haben, von Anfang an immer wieder dahin tendierten, die Geltungsbereiche des Abkommens nunmehr unter Zuhilfenahme nichttarifärer Handelsrestriktionen (z.B. technische Normauflagen, Zulassungsbeschränkungen, Gesundheitsschutzbestimmungen) möglichst einzuengen, um so den besonders gefährdeten Produktionssektoren ihrer eigenen Volkswirtschaften möglichst günstige Konditionen zu sichern.

Die Denkschrift der EKD „Gemeinwohl und Eigenwohl“ weist hier mit Recht auf die Fragwürdigkeit einer solchen Praxis hin und nimmt dies zum Anlaß, eine ganze Reihe von Kritikpunkten aufzulisten: „Der Agrarhandel war weitgehend von den verabredeten Regeln ausgenommen, der internationale Dienstleistungsverkehr blieb völlig unberührt, und bei verarbeiteten Produkten wurde fast ausschließlich die Importseite, der Zugang zu den Märkten anderer Staaten, geregelt. Selbst die Importe von Industriewaren unterliegen nicht vollständig den Bestimmungen des Abkommens: Für Textilien und Bekleidung wurde schon früh ein eigenes (protektionistisches) Regime geschaffen; Stahl wurde später weitestgehend ausgenommen. Ferner gingen Länder nach und nach dazu über, zur Vermeidung höherer struktureller Arbeitslosigkeit einen außenhandelsbedingten Strukturwan-

del durch selektive protektionistische Maßnahmen zu verlangsamen. So blieb es nicht aus, daß Anfang der achtziger Jahre Abweichungen vom Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung eher die Regel als die Ausnahme bildeten.“¹¹ Wenn also im Zusammenhang mit dem GATT-Vertrag gerade der Dritten Welt zusätzliche Nachteile entstehen, dann liegt das offensichtlich nicht an der Vernunft des Vertrages selbst, sondern an seiner Aufweichung durch protektionistische Praktiken der Industrieländer.

Natürlich wird man wiederum für jede der genannten Abweichungen „gute Gründe“ geltend machen können. Und das geschieht ja auch ständig. Dennoch muß gefragt werden, ob der Preis für den Schaden, den man auf diese Weise vom eigenen Haus abzuwenden sucht, nicht am Ende von denen bezahlt werden muß, die daran, von ihren eigenen Voraussetzungen her, noch ganz anders zu tragen haben. Als Dienst am „Weltgemeinwohl“ läßt sich das aufs Ganze gesehen nicht interpretieren. Eine um so größere Bedeutung kommt deshalb in diesem Zusammenhang der Bewältigung jener Aufgaben zu, die sich die GATT-Mitglieder mit der 1986 eröffneten, jedoch bis zum jetzigen Zeitpunkt immer noch nicht abgeschlossenen Uruguay-Runde gestellt haben. Die wichtigsten Verhandlungsziele sind hier: stärkere Integration der Entwicklungsländer in das multilaterale Handelssystem, Abbau der Agrarsubventionen in der EG, Japan und den USA sowie Liberalisierung des internationalen Dienstleistungsaustausches und der Niederlassungsrechte, für die es bisher noch keine GATT-Regeln gibt.

Tatsächlich behält der GATT-Vertrag als solcher auch für eine künftig zu gestaltende Weltwirtschaftsordnung seine eigene, im Prinzip unersetzliche Bedeutung, vorausgesetzt, daß er auch inhaltlich entsprechend umfassend ausgelegt und ausgeschöpft wird. Was ihm hingegen dann immer noch an Begrenztheiten bleibend anhaftet, liegt, wie bereits aufgezeigt, in seinem Wesen als Handelsvertrag. Auch ein Handelsvertrag kann zwar der Weltwohlfaht und deren Anhebung dienen, aber eben immer nur in den Grenzen, die ihm gesetzt sind, nämlich denen einer klugen sozialen Aussteuerung des Selbstinteresses der Beteiligten.

¹¹ Denkschrift (Anm. 1), S. 75.

IV. Koordinative Entwicklungshilfe: Der strukturelle Ansatz für die Herstellung einer globalen sozialen Rahmenordnung

Wie aus dem bisher Gesagten deutlich geworden ist, hängt die Verwirklichung einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung wesentlich davon ab, inwieweit es gelingt, den normativen Rahmen für den Umgang der ökonomischen Akteure miteinander weltweit so zu gestalten, daß ihre Aktivitäten zugleich dem Wohl aller, also auch dem der ökonomisch Unterprivilegierten, der Zurückgebliebenen und an den Rand Gedrängten, dienen. Das aber ist über eine am Wettbewerbsgedanken orientierte Welthandelsordnung alleine nicht zu erreichen, vielmehr bedarf es hierzu einer eigenen zusätzlichen, an den unmittelbaren Erfordernissen des Schwachen orientierten, ebenso global angelegten sozialen Strategie. Zu einer auf dem Reziprozitätsprinzip aufbauenden weltweiten Tauschordnung muß gleichzeitig eine auf dem Personalitäts- und Solidaritätsprinzip beruhende, an Elemente der bisherigen Entwicklungshilfe anknüpfende, strukturell jedoch entschieden stärker ausgestaltete Distributionsordnung hinzutreten. Erst daraus empfängt die Weltwirtschaftsordnung eine Dignität, die sie über jede nach bloßen Interessen und Nützlichkeitsabwägungen verfahrenende Ordnungsgestalt erhebt: Sie wird so selbst zum integrierenden Bestandteil des Ringens um Menschenwürde und Menschenrechte.

Dieser Weg drängt sich um so mehr auf, als es ja in Wahrheit der Weg ist, den die modernen westlichen Demokratien für sich selbst längst eingeschlagen haben, auch wenn er dabei nicht von allen mit der gleichen Entschiedenheit verfolgt und ausgebaut wurde. Wo der Menschenrechtsgedanke einmal Wurzel gefaßt hat und zur Grundlage politischer Ordnung gemacht wird, kann man es auf die Dauer nicht bei der institutionellen Absicherung rein individuell gefaßter Freiheitsrechte im Sinne einer formalen Chancengleichheit bewenden lassen. Wo es um Menschenrechte geht, geht es durchgängig auch um soziale Anspruchsrechte und damit um die Herbeiführung und Durchsetzung einer auch material entfalteten Chancengerechtigkeit.

Ohne Zweifel haben wir es hier mit Optionen zu tun, die ihrer ganzen Ausrichtung nach in besonderer Weise in das genuin christliche Selbstverständnis vom Menschen zurückverweisen. Was sich heute an

Menschenrechtsforderungen, und hier insbesondere mit deren sozialen Aspekten geltend macht, setzt in Wahrheit die Wirkungsgeschichte eines Ethos voraus, das dem Menschen auf eine einzigartige Weise gerecht wird, indem es bei dem ansetzt, was über seine Eigenschaften und Leistungen hinausweist: Erst die Liebe entdeckt den Menschen als Person. Erst wo auf diese Weise dem Weg zur personalen Existenz des Menschen Bahn gebrochen ist, zu dem also, was seine Würde ausmacht, erscheint es denkbar, nun auch umgekehrt das um der Entfaltung dieser Würde willen Geforderte zum Gegenstand eigener einklagbarer Rechte zu machen. Genau darin liegt der neuzeitliche Schritt zur Konzeption von Menschenrechten. Das Recht kommt endlich dort an, wo die Liebe schon ist, beim Menschen als Person. Erst so wird dann auch die Schaffung von Bedingungen plausibel, die es verhindern, daß die Schwachen und Geringen aus der Solidarität mit den übrigen herausfallen.

Es liegt auf der Hand, daß die Kirchen in besonderer Weise gefordert sind, sich zum Anwalt derer zu machen, denen diese Solidarität verweigert wird. Wenn nach Ausweis der neutestamentlichen Botschaft der Dienst am „Geringsten“ (Mt. 25,40) als Testfall des Christlichen zu betrachten ist, so hat dies notwendigerweise auch generelle Auswirkungen auf zu setzende Handlungsprioritäten. Die den Problemen der Entwicklungsländer gewidmete Sozialenzyklika Johannes Pauls II. spricht deshalb nachdrücklich von der hier zu treffenden „Option für die Armen“ als einer Konsequenz des „Vorrangs der Liebe“¹². Darüber hinaus stellt die genannte Enzyklika aber noch einen damit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden weiteren wichtigen Aspekt heraus, wie er sich in dieser Form erst auf der Grundlage der Zuordnung von christlichem Liebesgebot und neuzeitlichem Menschenrechtsdenken für die theologisch-ethische Reflexion zu erkennen gibt, nämlich den der strukturellen Voraussetzungen des wachsenden Massenelends der Dritten Welt, der Bedeutung defizitärer globaler Sozialstrukturen für die gesamte Armutproblematik. Wirtschaftliche und politische Bedingungen, die Unterentwicklung verfestigen und verschärfen, müssen hiernach wesentlich als „Strukturen der Sünde“¹³ verstanden werden.

Zwar haben auch derartige Strukturen ihren Ursprung im Mißbrauch menschlicher Verantwortung, also in der Sünde als personaler Tat. Gleichzeitig aber stellen sie gegenüber der Sünde selbst eine Wirklichkeit *sui generis* dar. Indem sie sich

12 Sollicitudo rei socialis, (1987), Nr. 42.

13 Ebd., Nr. 36.

mit ihren defizitären Gestaltungen Geltung verschaffen, gewinnen sie über ihren personalen Ursprung hinaus eine eigenständige, prägende Kraft. Sie schaffen „Abhängigkeiten und Hindernisse, die viel weiter reichen als die kurze Lebensdauer der einzelnen Menschen“¹⁴. Entsprechend aber bedarf es – auch das gehört zur „Option für die Armen“ – zur Überwindung eben solcher Strukturen zugleich eines genuin *politischen* Willens, der an den Menschenrechten ausgerichtet und vom Gedanken universeller Solidarität geleitet bleibt.

Aber noch ein weiterer, erst in unserem Jahrhundert im Rahmen der christlichen Gesellschaftslehre entwickelter sozioethischer Schlüsselbegriff, als Wegweiser für strukturelle Entscheidungsprozesse gerade auch im Hinblick auf die Entwicklungsproblematik längst unentbehrlich geworden, muß in diesem Zusammenhang genannt werden, nämlich das *Subsidiaritätsprinzip*. Auch dieses Prinzip verdankt die ihm eigene Ausrichtung und Dynamik nicht weniger wesentlich dem Impetus des christlichen Liebesgebotes. Subsidiarität meint in ihrem Kern: Hilfe zur Selbsthilfe, Ermöglichung von Eigenverantwortung und der Entwicklung von Kompetenz, Hilfe, die den anderen nicht von sich selbst abhängig zu machen, sondern ihn zu sich selbst zu befreien sucht. Es ist keine Frage: Wo immer es darum geht, den Entwicklungsländern über bloße Überlebenshilfen hinaus auch tatsächliche Zukunftsperspektiven zu eröffnen, setzt dies voraus, daß gerade dieses Prinzip in vollem Umfang zur Geltung gelangt. Entwicklungshilfe, die sich daran nicht orientiert, muß damit rechnen, daß sie sich von vornherein um ihre eigentliche Wirkung bringt, schlimmstenfalls sogar negativ zu Buche schlägt.

Es gibt in jüngster Zeit ein besonders bedrückendes Beispiel für derartige Fehlstrategien, ein Vorgang, der geschichtlich ohne Vergleich bleibt und für den, obschon damit die gesamte Entwicklungssituation der betroffenen Länder aufs schwerste belastet ist, eine Lösung bis heute aussteht. Es geht um jene überaus leichtfertige, als „exportorientierte Entwicklungsstrategie“ vermarktete Kreditpolitik der im internationalen Geschäft tätigen Banken gegenüber den Entwicklungsländern während der siebziger Jahre. Tatsächlich führte zu dieser Zeit die aus verschiedenen Ursachen herührende Überschwemmung der Weltfinanzmärkte mit US-Dollars (Preisgabe der Dollar-Gold-Konvertibilität 1971, Recycling des Petrodollar-Stromes nach der Ölpreiserhöhung 1973/74)¹⁵

14 Ebd.

15 Zum Verständnis der Gesamtzusammenhänge sowie zur Folgenbewertung vgl. A. Schubert, Die internationale Ver-

zu einem nachdrücklichen Sinken der Zinssätze, und da in den Industrieländern die Investitionsmöglichkeiten abnahmen, suchte man für die überschüssige Liquidität gewinnbringende Anlagen in der Dritten Welt. Dies alles geschah zudem damals durchaus unter den Augen und mit Zustimmung der Weltbank und der Entwicklungshilfeinstitutionen der Industrieländer.

Keine zehn Jahre später, unter erheblich veränderten Weltmarktbedingungen, wurde das Resultat einer derart kurzgreifenden „Entwicklungshilfe“ sichtbar: ein zuvor nie dagewesener gigantischer Verschuldungsprozeß der Dritten Welt, der diese in ihren Möglichkeiten immer mehr einschnürt und aus dem sie sich aus eigenen Anstrengungen allein nicht mehr zu befreien vermag. Einen Ausweg aus der Krise kann es für die hier von einer neuen, modernen Form von „Schuldensklaverei“ bedrohten Länder denn auch am Ende nur geben, wenn die Lösung dieses Problems zum Gegenstand einer gemeinsamen internationalen Strategie gemacht wird, die die so entstandene Schuldenkrise als einen nicht weiter zumutbaren Sonderfall, als eine Fehlleistung der neuzeitlichen Sozialgeschichte erkennen läßt und über eine faire und gerechte Abwägung der Dinge die Lasten neu verteilt.

Ungeachtet der Frage, worin im einzelnen die Auslöser für diesen Vorgang zu suchen sind und wie sich hier die Verantwortungen verteilen, so ist doch das entscheidende Versagen darin zu sehen, daß man hier Kreditpolitik mit einer Leitidee verknüpft hat, deren inhärenten Ansprüchen zu genügen man auf den Grund der eigenen Geschäftsbedingungen im Ernstfall gar nicht in der Lage war. Entwicklungshilfe ist nun einmal keine handelsübliche Sache von Leistung und Gegenleistung, sondern eine Sache, in der es um Initiierung eines sich selbst erhaltenden Wachstums gerade des anderen geht. Das aber ist im gegebenen Fall nur über eine Zurückstellung, Einschränkung oder gar Suspendierung von dominanten Eigeninteressen erreichbar.

Im übrigen konnte es nicht ausbleiben, daß derart fragwürdige Vorgänge sich zunehmend auch im Hinblick auf die generelle Einschätzung möglicher für die Situation der Dritten Welt verantwortlich zu machender *Grundursachen* in entsprechender Weise auswirken mußten. Immerhin lautet der in Lateinamerika avancierte sozioethische Schlüssel-

schuldung, Frankfurt/M. 1985; E. Thiel (Anm. 6), S. 466–470; T. Kunayakam, Die internationale Verschuldung der Entwicklungsländer. Ursache und Interessen, Gewinner und Verlierer, in: Zeitschrift für Evangelische Ethik, 36 (1992), S. 41–60.

begriff der siebziger Jahre, wie er dann sogar selbst von Theologien der Befreiung im Sinne einer Begründungskategorie aufgenommen wurde, „Dependencia“. Damit aber war das Fanalwort gegeben: Das Elend der Entwicklungsländer ist letztlich eine Folge der von den Industrienationen geschaffenen ungerechten, ausbeuterischen Abhängigkeitsverhältnisse! Auch wenn eine derart auf den Dependenzbegriff abgestellte Argumentation von den meisten nicht gleich ideologisch so befrachtet verstanden sein will wie die alte marxistisch-leninistische „Imperialismustheorie“, die dabei Pate gestanden haben mag, so geht es darin doch sehr wohl um eine auf die Ebene der Überzeugung gehobene grundsätzlich gefaßte Ursachenbestimmung. Genau dies aber birgt Gefahren in sich.

Was sich hier als Ergebnis präsentiert, ist nicht nur von der Gesamtlage der Befunde her schwerlich abzudecken, es führt darüber hinaus zwangsläufig zum Aufbau von Feindbildern und blockiert damit jede weitere Diskussion. Gleichzeitig lenkt es – und das wiegt noch am schwersten – von einer effektiven Auseinandersetzung mit jenen zahlreichen anderen, endogen oder auch exogen bestimmten Ursachenzusammenhängen ab, denen jenseits aller defizitären Aspekte und Möglichkeiten politisch-ökonomischer Dependenz eine ganz eigene gravierende Bedeutung zukommt; sei es, daß sie die Situation der Entwicklungsländer generell, sei es, daß sie die des jeweiligen Landes in seiner Besonderheit entscheidend mitbestimmen.

Es wäre deshalb an der Zeit, gerade dieser Art von Ursachen auch unter ethisch-systematischem Gesichtspunkt sehr viel mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Betreffe dies nun, um nur einige Beispiele zu nennen, das letztlich erst auf der Grundlage des Fortschritts der modernen Medizin und deren weltweit erfolgreicher Bekämpfung der klassischen Seuchen möglich gewordene ungeheure Bevölkerungswachstum, nunmehr auch in der Dritten Welt, mit dem diese überhaupt erst eine Welt von Entwicklungsländern geworden ist. Oder betreffe dies die sich aus den Sichtweisen der einzelnen Religionen ergebenden unterschiedlichen Weltverständnisse in ihrer nicht zu unterschätzenden, Entwicklung fördernden oder auch Entwicklung hemmenden Relevanz. Oder betreffe dies gar die Ursachen für das schier unüberwindliche Defizit an Demokratie in den meisten der Entwicklungsländer – mit all den Chancen, die sich daraus für Korruption und die Bildung mafioser Strukturen ergeben.

Schon diese wenigen Hinweise belegen zur Genüge die Unhaltbarkeit des Ansatzes der Depen-

denztheorie, lassen aber um so mehr die immensen Schwierigkeiten erkennen, unter denen sich der Entwicklungsprozeß der Dritten Welt tatsächlich vollzieht. Um so größeres Gewicht muß der Erkenntnis und Berücksichtigung derartiger Ursachenzusammenhänge deshalb gerade dort beigemessen werden, wo es um effiziente Gestaltung von Entwicklungshilfe geht. Mit finanziellen Transfers ist es hier alleine oft nicht getan. Was als Hilfe zur Selbsthilfe konzipiert ist, ist nicht selten nur über eine Verknüpfung mit entsprechenden Auflagen, als einer dieser Hilfe korrelierenden Übernahme von eigener Verantwortung erreichbar. Insofern geht es also durchaus nicht um Bevormundung, wenn etwa die Hilfeleistung von der generellen Einhaltung der Menschenrechte abhängig gemacht wird, wenn sie, was inzwischen seine eigene Dringlichkeit hat, mit Schutzverpflichtungen für besonders gefährdete Ökosysteme verbunden ist, oder selbst wenn sie unmittelbar zweckgebunden angelegt ist und etwa im Bereich Familie, Gesundheit oder Bildung das Humanpotential der betreffenden Gesellschaft sichern und entfalten hilft.

Nun macht eine moralisch noch so hoch motivierte und verantwortungsethisch klug ausgelegte Entwicklungshilfe noch keine internationale soziale Rahmenordnung, die als Komplement zur Welt handelsordnung verstanden werden könnte. Und dennoch gehört eine solche keineswegs in den Bereich der Utopie. Genau betrachtet liegt der strukturelle Ansatz hierfür bereits in der Entschließung UNCTAD II (1968), mit der sich die Industrieländer für den Finanztransfer an die Entwicklungsländer auf ein Prozent ihres Bruttosozialprodukts als quantitatives Ziel festgelegt haben, ohne allerdings hierfür schon einen für alle verbindlichen Zeitplan aufzustellen.

Erst die längst fällige Revision dieser zeitlichen Unverbindlichkeitsklausel, die es den einzelnen Ländern, trotz klarer inhaltlicher Zielvorgabe, immer noch erlaubt, nach bloßem Ermessen zu verfahren, könnte hier den entscheidenden Durchbruch bringen. Es eröffnete sich damit erstmals die Chance zur Schaffung einer gemeinsamen Dispositionsplattform, die eine weltweit ausgerichtete, quantitativ wie qualitativ koordinierte Entwicklungshilfe und Sozialstrategie überhaupt erst möglich macht. In der Tat läge darin bereits der Übergang auf eine neue Ebene der Auseinandersetzung mit der weltweit gewordenen Sozialen Frage, der Ausgangspunkt zum Ausbau einer Weltwirtschaftsordnung, die den bisher vergeblich um ihre Entwicklung ringenden Völkern der Welt endlich Hoffnung gibt und sie nicht länger chancenlos beiseite läßt.

Die Dritte Welt in ihrem fünften Jahrzehnt

I. Einleitung

Der größere Teil des „kurzen 20. Jahrhunderts“¹, d. h. der Zeit zwischen 1917 und 1989, stand im Zeichen des Ost-West-Konflikts. Er überlagerte auch die Nord-Süd-Beziehungen. Die Dritte Welt war ein Kampfplatz der sogenannten Systemkonkurrenz, die hier mit größerer Militanz ausgetragen wurde als im Ost-West-Verhältnis selbst. Damit gewannen die Entwicklungsländer eine weltpolitische Bedeutung, die über ihr relatives ökonomisches und militärisches Gewicht hinausreichte und die es den einzelnen Regierungen erlaubte (in allerdings häufig überschätztem Umfang), politisches Wohlverhalten oder die Androhung eines Frontenwechsels gegen wirtschaftliche Konzessionen und militärische Unterstützung von seiten des Ostens und des Westens zu tauschen.

Der Schluß liegt nahe, daß sich mit der Auflösung des Ost-West-Konflikts auch das Nord-Süd-Verhältnis durchgreifend ändert. Dabei wird heute nicht nur über eine veränderte Rolle der Dritten Welt in der Weltpolitik diskutiert, vielmehr wird die Identität bzw. die Existenz der Dritten Welt als Subjekt der Weltpolitik in Frage gestellt. Mit den Worten von Barry Buzan: „In the absence of a Second World now that the communist system has largely disintegrated, how can there be a Third?“²

Was hier im Rückgriff auf eine naheliegende begriffliche Assoziation gefolgert wird, bedarf jedoch der Überprüfung. Ist es tatsächlich sinnlos geworden, von einer Dritten Welt zu sprechen, seit es die Zweite in der Gestalt des Sozialistischen Lagers nicht mehr gibt³? Hat sich mit dem

Sozialistischen Lager zugleich auch die Dritte Welt als Staatenformation mit besonderen Problemen und Interessen aufgelöst?

Im vorliegenden Text soll begründet werden, weshalb es voreilig wäre, diese Fragen affirmativ zu beantworten. Dabei ist zu beachten, daß die These von der Auflösung der Dritten Welt eine längere Vorgeschichte hat. Ihr Ausgangspunkt ist die Herausbildung der sogenannten Schwellenländer, wobei die rasante „nachholende Entwicklung“ der „vier kleinen Tiger“ Südostasiens (Süd-Korea, Taiwan, Hongkong, Singapur) besondere Beachtung gefunden hat⁴. Diese Differenzierung der Dritten Welt führte schon zu Beginn der achtziger Jahre zu dem Schluß, daß die global ansetzenden „Großtheorien“, die die Auseinandersetzungen um Entwicklung und Unterentwicklung in den sechziger und siebziger Jahren bestimmt hatten, unhaltbar geworden waren⁵.

Die Verfechter der Annahme, daß die Dritte Welt sich aufgelöst habe, neigen nun aber dazu, den von ihnen konstatierten Zusammenbruch der älteren Theoriebildungsversuche mit dem Verschwinden ihres Gegenstandes gleichzusetzen. Die Auflösung der Dritten Welt schreitet in den Köpfen ihrer Theoretiker schneller voran als in der Realität. Der Gegenstand früherer Theoriebildungsversuche im hier erörterten Politikbereich hat sich zwischenzeitlich keineswegs verflüchtigt. Das Kernproblem, die ungleiche Entwicklung im Weltmaßstab und deren Überwindung im Wege der nachholenden Entwicklung, bleibt trotz des Aufholens einiger Schwellenländer bestehen. Für den größeren Teil der Menschheit hat es sich verschärft. Dies gilt heute nicht nur für den Süden, sondern auch für den Osten. Wir haben es weiter-

1 Eric Hobsbawm, *Fine di un secolo*, in: *Rinascita* vom 25. November 1990, S. 49.

2 Barry Buzan, *New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century*, in: *International Affairs*, (1991) 3, S. 432.

3 Ulrich Menzel stellt fest, daß „mit dem Ende der ‚Zweiten Welt‘ auch der Begriff ‚Dritte Welt‘ seines ursprünglichen Sinns entleert worden“ sei. Ders., *Das Ende der ‚Dritten Welt‘ und das Scheitern der großen Theorie. Zur Soziologie einer Disziplin in auch selbstkritischer Absicht*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, (1991) 1, S. 4.

4 Vgl. Ulrich Menzel, *Der Differenzierungsprozeß in der Dritten Welt und seine Konsequenzen für den Nord-Süd-Konflikt und die Entwicklungstheorie*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, (1983) 1, S. 31–59; Michael Harris, *The End of the Third World. The Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, Harmondsworth (England) 1986.

5 Vgl. Andreas Boeckh, *Dependencia und kapitalistisches Weltsystem, oder: Die Grenzen globaler Entwicklungstheorien*, in: Franz Nuscheler (Hrsg.), *Dritte-Welt-Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik* (PVS-Sonderheft 16), Opladen 1985, S. 56–74.

hin mit „drei Welten der Entwicklung“⁶ zu tun, wobei sich die Probleme dieser drei Welten nun aber zunehmend vermischen. In diesem Sinne wird hier von einer Entgrenzung der Dritten Welt gesprochen, von ihrer Ausbreitung in die sie umgebenden beiden anderen Welten hinein (auch in den westlichen Norden).

Damit mündet die Frage nach Auflösung oder Fortbestand der Dritten Welt in die weitergehende Frage, inwieweit die Probleme der drei Entwicklungswelten gegenwärtig zu einer Weltentwicklungsproblematik zusammenwachsen, die genau im Augenblick des Triumphes des westlichen Gesellschafts- und Wirtschaftssystems dessen Globalisierung in Frage stellt.

II. Die Dritte Welt als utopischer Ort

Der damalige ägyptische Vorsitzende des Dritte-Welt-Forums und spätere Mitarbeiter der Süd-Kommission, Ismail-Sabir Abdalla, schrieb 1978: „Die Dritte Welt ist ein Faktum der Geschichte und der gegenwärtigen Weltordnung. Sie kann nicht umgangen werden, wenn es um die Analyse der internationalen Beziehungen, die Ausarbeitung von Entwicklungsstrategien und das Studium der großen Fragen unserer Zeit – Massenarmut, Lebensstile, Umwelt, Krieg und Frieden – geht.“⁷ Dieter Nohlen und Franz Nuscheler, die dieser Äußerung zubilligten, „repräsentativ für die Dritte-Welt-Länder“ zu sein⁸, stellten ihrerseits Anfang der achtziger Jahre fest: „Der Begriff ‚Dritte Welt‘ ist in wenigen Jahrzehnten zu einem Schlüsselbegriff der internationalen Politik geworden. Er hat sich in den Weltsprachen gegenüber konkurrierenden Termini zur Bezeichnung einer stetig wachsenden Zahl von politisch unabhängigen Ländern durchgesetzt, die als ausgesprochen heterogene Gruppe in den internationalen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen doch so etwas wie eine Einheit bilden.“⁹

Nicht unbedingt dem Begriff, wohl aber der Sache nach ist diese Einschätzung der nunmehr vorzugs-

weise als *Süden* bezeichneten Staatenformation durch den 1990 veröffentlichten Bericht der Süd-Kommission, der den ersten Versuch einer umfassenden Standortbestimmung der Entwicklungsländer darstellt, bekräftigt worden¹⁰. Trotz oder gerade gegen solche Bemühungen von Vertretern der Dritten Welt oder des Südens, die eigene Identität im internationalen System zu wahren, werden in einem Großteil der westlichen Literatur (wie auch in der Praxis von Weltbank und Weltwährungsfonds sowie der Gruppe der Sieben) seit Beginn der achtziger Jahre eher die Unterschiede zwischen den Entwicklungsländern als ihre Gemeinsamkeiten thematisiert. Aus der Analyse dieser Unterschiede wird der Schluß gezogen: „Begriffe wie ‚Dritte Welt‘ und ‚Nord-Süd-Konflikt‘ hatten nur solange eine solide Basis, wie das gemeinsame Interesse nach nationaler Unabhängigkeit der Kolonien auf der Tagesordnung stand. ... Existiert haben sie (später, L. B.) vor allem in der politischen Propaganda, in den Projektionen der westlichen Intellektuellen und in den großen Theorien über Entwicklung und Unterentwicklung.“¹¹

In den sechziger und siebziger Jahren neigten in der Tat viele, die ihre Hoffnungen auf einen fundamentalen gesellschaftlichen Wandel im Osten enttäuscht und im Westen blockiert sahen, dazu, ihre Fortschrittserwartungen auf die Dritte Welt zu projizieren. Die Dritte Welt wurde so insgesamt zu einem utopischen Ort, auch wenn sich die Aufmerksamkeit der Drittweltbewegung auf ganz verschiedene Länder und Gesellschaftsmodelle verteilte. Dabei bezog sich dieser „Tiersmondismus“ keineswegs nur auf seine eigenen Kopfgebirten. Nationale Befreiung und Kulturrevolution, die kubanische Revolution und der Vietnamkrieg stellten sehr reale Auseinandersetzungen um die gesellschaftspolitischen Grundorientierungen der neuen Staaten und deren Beziehungen zu den Industrieländern in Ost und West dar. Die Einschätzung dieser Auseinandersetzungen orientierte sich jedoch sehr stark an dem Gang des gesellschaftspolitischen Diskurses in den Industrieländern selbst. So war die begeisterte Rezeption des Dependen-

10 Vgl. Süd-Kommission, Die Herausforderung des Südens. Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn 1991, S. 21f.

11 U. Menzel (Anm. 3), S. 16. Reimer Gronemeyer und Claus Leggewie halten in einem polemischen Beitrag zur postmodernen Mythenstöberei den von ihnen gegeißelten „Ritualen europäischer Selbstkasteiung“ entgegen: „Die Dritte Welt existiert nicht. Der Tiersmondismus, der das Gegenteil behauptete, war ein starker Mythos, der anticoloniale Eliten und ihre intellektuellen Weggefährten im Westen bewegte“. Dies., Rituale europäischer Selbstkasteiung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1992) 1, S. 78.

6 Irving Louis Horowitz, Three Worlds of Development. The Theory and Practice of International Stratification, New York 1986, S. 475.

7 Ismail-Sabir Abdalla, Heterogeneity and Differentiation. The End for the Third World?, in: Development Dialogue, (1978) 2, S. 21.

8 Dieter Nohlen/Franz Nuscheler, Was heißt Dritte Welt, in: dies. (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Hamburg 1982², S. 17.

9 Ebd., S. 11.

cia-Ansatzes, der die Malaise der Dritten Welt als strukturelle Abhängigkeit auf den Begriff zu bringen versuchte, integraler Bestandteil jener Auseinandersetzungen über Kapitalismus und Sozialismus, die in den Industrieländern Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre geführt wurden.

Die heutigen Kritiker der Mythenbildung über die Dritte Welt (und deren Kritiker) sind aber ihrerseits eingebunden in einen gesellschaftspolitischen Diskurs, der ihre Rezeption dessen, was in der Dritten Welt oder mit der Dritten Welt vor sich geht, stark prägt. Wenn sie mit der Entmythologisierung der Dritten Welt zugleich ihr Ende verkünden, so geschieht dies nicht nur deshalb, weil die Dritte Welt im Zuge der Strukturanpassung faktisch an eigenständigem gesellschaftspolitischem Profil verloren hat, sondern weil die alten gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen, in denen dieses Profil sichtbar wurde, heute in den Industrieländern selbst weitgehend vererbt sind. Zugespitzt: Das allgemeine intellektuelle Klima, in dem man hierzulande über die Dritte Welt nachdenkt, hat sich im Laufe der achtziger Jahre durchgreifender und schneller gewandelt als die Dritte Welt selbst. Das ist einer der Gründe für das „Ende der Dritten Welt“.

III. Heterogenität und Identität der Dritten Welt

Mit dem Begriff Dritte Welt kann man sowohl „Dritter Weg“ als auch „Dritter Stand“ assoziieren. Er verweist insofern nicht nur auf Alternativen zur Politik der Industrieländer, sondern auch auf einen *Status-Unterschied* zwischen den Ländergruppen. Der Status war dabei für die Identität der Dritten Welt im internationalen System stets wichtiger als eine eigenständige ordnungspolitische Orientierung. Die Dritte Welt zeichnet sich in erster Linie durch eine bestimmte Position auf der Stufenleiter der internationalen Arbeitsteilung bzw. im globalen Modernisierungsprozeß aus und nicht durch das Bestreben nach Alternativen zu diesem Modernisierungsprozeß¹².

Nun stellt sich jedoch die Frage, ob sich die Länder Asiens, Afrikas und Lateinamerikas im Laufe der Jahre nicht soweit auseinanderentwickelt haben, daß sie sich der Zuordnung zu einer Staatengruppe entziehen. Gegen einen allzu forschen Rekurs auf

das scheinbar Evidente bei der Beantwortung dieser Frage sprechen folgende Überlegungen:

Erstens, wenn aus einer Ländergruppe diejenigen Länder ausscheiden, die sich zu weit vom Durchschnitt entfernt haben, so löst sich damit der Rest nicht auf, er wird kleiner – aber auch homogener. Die Dritte Welt findet nicht darin ihr Ende, daß sich die „vier kleinen Tiger“ inzwischen anschicken, die Schwelle zum Industrieland zu überschreiten. Selbst wenn sich ihnen in den kommenden Jahren noch Thailand, Malaysia, Mauritius, Chile und Mexiko anschließen und wir die öl- und kapitalexportierenden arabischen Staaten herausrechnen würden, bliebe immer noch ein Rest an Dritter Welt, der nach Bevölkerung und Fläche weit größer wäre als irgendeine andere Staatengruppe.

Zweitens, die Dritte Welt war vor dem Zusammenbruch des realen Sozialismus in gesellschaftspolitischer Hinsicht sehr viel heterogener, als sie es heute ist. Zwar existieren auch heute noch sozialistische Entwicklungsländer, sie bilden aber keinen Gegenpol zu den anderen Ländern mehr, wie das der Fall war, als Kuba der Bewegung der Blockfreien präsierte. Die überwältigende Mehrzahl der Entwicklungsländer hat in den achtziger Jahren Strukturanpassungsmaßnahmen unter der Perspektive einer verstärkten Weltmarktintegration vorgenommen, die die einst bestehenden ordnungspolitischen Differenzen zwischen den Entwicklungsländern ebenfalls erheblich reduzieren.

Drittens, die These von der „zunehmenden Heterogenisierung“ der Dritten Welt¹³ bedarf aber auch in wirtschaftlicher Hinsicht einer gewissen Einschränkung. Was als Zunahme der Heterogenität erscheint, erweist sich bei genauerem Hinsehen zum Teil als Ablösung einer Avantgarde-Gruppe durch eine andere. In den fünfziger und sechziger Jahren waren die lateinamerikanischen Schwellenländer allen anderen Ländern weit voraus. In den siebziger und achtziger Jahren sind diese Länder dann weit hinter die ostasiatischen Schwellenländer zurückgefallen, die die neue Avantgarde der Dritten Welt darstellen (soweit man sie überhaupt noch zur Dritten Welt zählen will). Die bevölkerungsreichsten Länder der Dritten Welt, die VR China und Indien, haben ihre Positionen ungefähr behauptet. Noch halten sich Auf- und Abstieg einzelner Länder im Gesamtverbund der Dritten Welt grob die Waage, ohne daß daraus allerdings schon gefolgert werden könnte, daß sich hierin eine Gesetzmäßigkeit ungleicher Entwicklung im Weltmaßstab manifestiere.

12 Vgl. I.-S. Abdalla (Anm. 7), S. 21.

13 Vgl. U. Menzel (Anm. 3), S. 10–14.

Viertens stellen sich die Probleme nachholender Entwicklung in Schwarzafrika zwar anders dar als in Südasien oder Lateinamerika, da die Regionen sich nach Ressourcenausstattung, Größe, Lage, Geschichte, politischer Kultur, ethnischer Zusammensetzung etc. unterscheiden. Aber diese Unterschiede bestehen auch zwischen den Ländern innerhalb einer Region, so daß man z. B. analog zur Drittweltproblematik die Frage aufwerfen kann, ob es Lateinamerika überhaupt gibt. Die Antwort kann nur lauten, daß das von der Fragestellung abhängt. Es geht in den Sozialwissenschaften ja nicht nur darum, bestimmte Sachverhalte in ihrer Spezifität zu erfassen, sondern auch um die Verknüpfung von unterschiedlichen Sachverhalten im Wege des Vergleichs, der Aufdeckung von Zusammenhängen und von Regelmäßigkeiten. Die tatsächliche Heterogenität der Dritten Welt steht also nicht prinzipiell dem Versuch entgegen, eine länderübergreifende Entwicklungsproblematik herauszuarbeiten; sie stellt lediglich eine Komplikation dieses Versuchs dar und zwingt dazu, die Grenzen der Gemeinsamkeiten nicht aus dem Auge zu verlieren.

Die Imperialismus- und Dependencia-Kritik hat sich ganz auf die Herausarbeitung kollektiver Interessen der Dritten Welt gegenüber den (westlichen) Industrieländern konzentriert; die kritische Auseinandersetzung mit diesen Analyse-Ansätzen mußte notwendigerweise die Heterogenität der Dritten Welt (vor allem mit Blick auf die Herausbildung von Schwellenländern) betonen. Dabei wurde die These von der Differenzierung der Dritten Welt auch mit einem scharfen Vorwurf gegen jene Theoretiker verbunden, die die Unmöglichkeit nachholender Entwicklung im kapitalistischen Weltsystem postulierten, in diesem Zusammenhang die externen Bestimmungsfaktoren von Fehl- und Unterentwicklung verabsolutierten, daraus die Notwendigkeit revolutionärer Umbrüche ableiteten und damit zur Legitimation einer gewalttätigen Politik (gemeint war hier vor allem Pol Pots Massenmord-Strategie in Kampuchea) beitrugen¹⁴. Diese Kritik ist nicht von der Hand zu weisen (auch nicht mit dem Argument, daß die Unterstützung Pol Pots durch die rein politisch motivierte Anerkennungspolitik des Westens viel wichtiger war als seine eventuelle ideologische Beeinflussung durch bestimmte Seminarveranstaltungen zur Entwicklungstheorie). Mit dieser Kritik verbindet sich aber die Gefahr, daß eine pauschale Sichtweise der Dritten Welt durch eine andere ersetzt wird – nämlich die imperialismus- oder

dependencia-kritische, die die exogenen Bestimmungsfaktoren von Unterentwicklung verabsolutierte, durch eine neomodernisierungstheoretische, die die endogenen Faktoren erneut absolut setzt und damit genauso Schuld auf sich laden kann wie die militante Imperialismuskritik¹⁵.

IV. Verschärfung der Entwicklungsproblematik

Zu den Problemen, die die Entwicklungsländer ihrem Status nach als besondere Gruppe in der Weltwirtschaft auszeichnen, gehören

- extrem heterogene Lebensverhältnisse auf einem niedrigen Niveau der Grundbedürfnisbefriedigung für die breite Masse der Bevölkerung,
- ein rapider und zum Teil chaotischer sozialer Wandel, der mit dem Verlust traditionaler Wertorientierungen, einem vergleichsweise hohen Maß staatlicher, halbstaatlicher und nicht-staatlicher Gewalttätigkeit (Repression, Todeschwadronen, Kriminalität) sowie einem bisher weitgehend uneingeschränkten Raubbau an den natürlichen Ressourcen einhergeht,
- schwach ausgebildete soziale Infrastrukturen („öffentliche Armut“),
- eine geringe gesamtwirtschaftliche Ausstrahlung der modernen Wirtschaftssektoren aufgrund ihrer Fremdbestimmung durch spezialisierte Auslandsinteressen oder aufgrund einer durch Protektionismus verursachten geringen Innovationsdynamik,
- ein hoher Anteil von Auslandskrediten an der Finanzierung von Wirtschaftsaktivitäten bei gleichzeitig bestehenden Schwierigkeiten, die Kredite produktiv zu investieren (geringe Transformationskapazität), durch die Investitionen Mehreinnahmen zu erzielen, die über den

¹⁵ Die Art, wie Menzel über die Herrschaftsstrukturen in der Dritten Welt spricht, gibt unterschwellig Hinweise auf eine von Menzel so gesehene „gemeinsame Tiefenstruktur“ der Entwicklungsländer, deren Existenz an anderer Stelle bestritten wird. Er spricht von der Illusion, daß es sich bei den Regimen in der Dritten Welt um „fortschrittliche, emanzipatorische und altruistische Regierungen“ handele, und stellt dann dieser Karikatur von Vorstellungen über die Dritte Welt die Notwendigkeit entgegen, sich verstärkt mit „Despotismus, Bürokratismus, Feudalismus, Korruption und Prestigedenken, Tribalismus, Ethnozentrismus, Rassismus und Nationalismus, Ignoranz und Arroganz, religiösem Phlegma und religiösem Fanatismus“ zu befassen (vgl. ebd., S. 15, 20).

¹⁴ Vgl. ebd., S. 28.

Kreditkosten liegen (Effizienz-Kriterium), und mit Hilfe der Investitionen Devisen zu erwirtschaften, die für die Rückzahlung der Kredite erforderlich sind (geringe Transferleistungen),

- aufgrund dieser Sachverhalte eine Tendenz zur Überschuldung der Entwicklungsländer,
- insgesamt eine hohe Abhängigkeit von der Weltwirtschaft bei niedrigerem Einfluß auf deren Dynamik, d.h. eine im Vergleich zu den Industrieländern höhere Verwundbarkeit der Entwicklungsländer durch weltwirtschaftliche Veränderungen,
- verzögerte Strukturanpassungen, die mit um so höheren sozialen Kosten verbunden sind und zu einer Erschütterung des gesamten politischen und sozialen Gefüges führen können,
- die (u. a. aufgrund der Kommunikationsrevolution) unausweichliche Orientierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung an den Modernisierungsvorgaben der am weitesten fortgeschrittenen Industrieländer und eine sich daraus ergebende ständige Überforderung der eigenen Entwicklungsressourcen.

Die durchschnittlichen Wachstumsraten der Entwicklungsländer sind von acht Prozent in den sechziger Jahren auf sechs in den siebziger und zwischen drei und vier Prozent in den achtziger Jahren gefallen. Die Auslandsverschuldung der Dritten Welt hat sich von 100 Mrd. US-Dollar 1970 auf 650 Mrd. 1980 und 1350 Mrd. 1990 erhöht. Der Nettokapitaltransfer bei langfristigen Krediten lag zwischen 1972 und 1982 bei Jahresdurchschnittswerten von 21 Mrd. US-Dollar. 1980 betrug er 30 Mrd. US-Dollar. 1984 verkehrte er sich zu einem Abfluß von 10 Mrd. US-Dollar, der sich bis 1988 auf 35 Mrd. US-Dollar steigerte. Im Ergebnis lag der jahresdurchschnittliche Nettotransfer 1983-1990 bei minus 21,5 Mrd. US-Dollar. Bei Einrechnung von ausländischen Direktinvestitionen und Finanzierungszuschüssen (abzüglich Gewinnüberweisungen) kam es 1984 zu einem Nettoressourcentransfer von minus 0,9 Mrd. US-Dollar, der sich bis 1987 auf minus 16,7 Mrd. US-Dollar steigerte, um dann zum Ende des Jahrzehnts wieder auf minus eine Mrd. US-Dollar abzufallen. Selbst bei einzelnen Geberorganisationen zeichnet sich aufgrund hoher Rückzahlungsverpflichtungen der Entwicklungsländer und einer geringen Zunahme der Neuauszahlungen ein Nettokapitaltransfer in die Industrieländer ab. So leisteten die Weltbank und deren Tochtergesellschaft International Development Association (IDA) von 1975 bis 1980 an Entwicklungsländer Nettotransfers in Höhe von

neun US-Dollar pro Kopf der Drittweltbevölkerung bei einem Gesamtvolumen von 28,4 Mrd. US-Dollar. Für die Zeit von 1990 bis 1994 erwartet man einen Rückgang auf zwei US-Dollar pro Kopf bei einem Gesamtvolumen von 8,7 Mrd. US-Dollar. Bei den Ländern, die keine IDA-Kredite (zu weichen Bedingungen) erhalten, wird ein negativer Transfer (in Höhe von 13,7 Mrd. US-Dollar) eintreten¹⁶.

Obwohl die Entwicklungsländer erhebliche Anstrengungen unternommen haben, ihre Exporte auszuweiten, ist der Anteil der OECD-Länder am Welthandel weiter gestiegen - von 62,5 im Jahre 1980 auf 70 Prozent am Ende der Dekade. Dies ist im wesentlichen auf den Rückgang der Ölpreise und der sonstigen Rohstoffpreise zurückzuführen, während einige Schwellenländer mit Hilfe von Fertigwarenexporten ihren Anteil am Welthandel erheblich vergrößern konnten. Das bedeutet, daß sich das Problem der Stabilisierung von Außenhandelserlösen unverändert als zentrales, ja an Bedeutung noch zunehmendes Problem für die Masse der Entwicklungsländer stellt. Das UNDP kommt in seinem jüngsten Human Development Report zu dem Ergebnis, daß den Entwicklungsländern im Jahre 1990 200 Mrd. US-Dollar an potentiellen Einnahmen aufgrund von überhöhten Realzinsen (Risikozuschlägen), des Preisverfalls für Rohstoffe (im Vergleich zu den Preisen von 1980), ungleicher Bedingungen auf dem Weltmarkt für Dienstleistungen und aufgrund protektionistischer Maßnahmen der Industrieländer im Warenhandel entgangen seien¹⁷. Dem stehen 54 Mrd. US-Dollar an offizieller Entwicklungshilfe entgegen.

Insgesamt hat sich die Wohlstandslücke zwischen den OECD-Staaten und der Dritten Welt weiter vertieft. 1967 wurde hochgerechnet, daß das Verhältnis des Bruttosozialprodukts pro Kopf von OECD- und Entwicklungsländern sich von damals 15:1 auf 18:1 im Jahre 2000 verschlechtern würde. Tatsächlich lag das Verhältnis schon 1989 bei 20:1. Die Einkommensdisparitäten zwischen den 20 Prozent Reichsten und den 20 Prozent Ärmsten der Weltbevölkerung haben sich nach Schätzungen der UNDP weltweit von 30:1 im Jahre 1960 auf 45:1 im Jahre 1980 und 59:1 im Jahre 1989 erhöht. Einer Verringerung der Lücke bei der Lebenserwartung, der Alphabetisierungsrate, der Nahrungsmittelversorgung, der Kindersterblichkeit und des Zugangs zu sauberem Wasser stand dabei eine

16 Vgl. Lawrence Summers, Herausforderungen für die Entwicklungsländerforschung, in: Finanzierung und Entwicklung, September 1991, S. 2-5.

17 Vgl. UNDP (Hrsg.), Human Development Report 1992, Oxford 1992, S. 48-70.

Vergrößerung der Lücke beim durchschnittlichen Schulbesuch, dem Besuch höherer Bildungseinrichtungen sowie der Vergleichszahl der Wissenschaftler und Techniker gegenüber. Bei den (absoluten) Ausgaben für Forschung und Entwicklung betrug diese Diskrepanz zwischen Industrie- und Entwicklungsländern im Jahre 1980 183 Mrd. US-Dollar, 1990 416 Mrd. US-Dollar¹⁸. Das bedeutet, daß gerade in den Bereichen, die für den Aufbau technologischer Kompetenz zentral sind, sich die Lücke zwischen Industrie- und Entwicklungsländern weiter vergrößert hat.

Hinter diesen Zahlen steht eine zum Teil dramatische Verschlechterung der Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten in einer Vielzahl von Entwicklungsländern (vor allem in Schwarzafrika und Südasiens, aber auch in Lateinamerika). Sie drückt sich in einer Zunahme der Flüchtlinge und mehr noch der Arbeitsmigranten aus. Nach Schätzungen des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) beläuft sich die Gesamtzahl von Flüchtlingen und Migranten zur Zeit auf 500 Mio. Menschen und könnte sich im Laufe der neunziger Jahre auf eine Mrd. erhöhen. Das Problem der Massenarmut hat sich in den achtziger Jahren dadurch verschärft, daß in vielen Entwicklungsländern, besonders in Lateinamerika, auch der Mittelstand erheblich geschrumpft ist und zum Teil seine bisherige Existenzgrundlage verloren hat. Die politischen Folgen dieser Entwicklung zeigen sich heute besonders drastisch in Venezuela, einem der reichsten und am weitesten entwickelten Länder der Dritten Welt¹⁹.

Nicht von ungefähr widmete die Weltbank ihren Weltentwicklungsbericht von 1990 dem Thema der Armut. Zu den Erscheinungsformen der Armut gehört nicht nur ein vergleichsweise niedriger Lebensstandard, sondern auch eine Verelendung, die selbst die körperliche Entwicklung und das geistige Potential vieler Menschen beeinträchtigt. In Tansania und Simbabwe leiden mehr als ein Fünftel der Kinder unter fünf Jahren unter Verkümmern, in Malawi und Sambia sind es mehr als die Hälfte. Im Nordosten Brasiliens scheint sich eine neue Menschenrasse herauszubilden, die der dort sogenannten „Ratten-“ und „Zwergmenschen“, die buchstäblich vom Müll leben und kaum größer als eineinhalb Meter werden. Mit der körperlichen Verkümmern dieser Men-

schen geht eine Retardierung des geistigen Potentials einher²⁰.

V. Fortbestehende Interessen an Süd-Süd-Kooperation gegenüber den OECD-Ländern

Die Decke des Fortschritts in der Dritten Welt ist offenbar hauchdünn. Selbst große und sektoral weit fortgeschrittene Schwellenländer – und nicht nur einige weltgesellschaftliche Sozialfälle in Schwarzafrika – sind von Stagnation oder gar Rückentwicklung bedroht. Den Entwicklungsländern sind so gesehen mehr Probleme gemeinsam, als das heterogene Erscheinungsbild der Dritten Welt auf den ersten Blick zu erkennen gibt. Inwieweit lassen sich diese Probleme auch als gemeinsame Interessen der Entwicklungsländer an mehr Kooperation untereinander und gegenüber den Industrieländern darstellen?

Dem Interesse der Entwicklungsländer an einer zunehmenden Kooperation untereinander braucht nicht lange nachgespürt zu werden. Es manifestiert sich in einer weiter wachsenden Zahl von regionalen Arrangements, die – mit welchen Mitteln auch immer – eine Belebung der wirtschaftlichen Dynamik in den betroffenen Ländern bezwecken. Die Möglichkeiten, diesen Zweck zu erreichen, sind jedoch äußerst begrenzt. Vielfach läuft die regionale Kooperation eher auf eine Addition von Entwicklungsproblemen als auf eine Kombination länderspezifischer Ressourcen hinaus. Deshalb stellt die regionale Kooperation keine Alternative zu einer überregionalen Kooperation unter den Entwicklungsländern dar. Letztere ist erforderlich, um die allgemeinen innerstaatlichen und internationalen (weltwirtschaftlichen) Bedingungen für eine nachholende Entwicklung so zu verbessern, wie dies im Wege bilateraler Verhandlungen oder einzelstaatlicher Maßnahmen nicht oder nur mit höheren Kosten als auf multilateraler Ebene möglich wäre.

In den bisherigen Kooperationsansätzen der Entwicklungsländer auf überregionaler Ebene standen die externen (weltwirtschaftlichen) Bedingun-

18 Vgl. ebd., S. 34, 37.

19 Zur Flüchtlings- und Migrationsproblematik vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Menschen auf der Flucht. Fluchtbewegungen und ihre Ursachen als Herausforderung an die Politik (Materialien und Studien Nr. 8), Bonn 1991, S. 74.

20 Die von einer parlamentarischen Kommission untersuchten Menschen „haben keinerlei Idee ihres Alters, ihrer Größe, geschweige denn davon, wer das Land regiert. Sie können keinen korrekten Satz sprechen und müssen ihre Kinder einzeln durchzählen, um festzustellen, wieviele sie haben.“ Vgl. Christoph Türke, in: Die Zeit vom 27. 12. 1991, S. 60.

gen der nachholenden Entwicklung im Vordergrund. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: Die Thematisierung der innenpolitischen Verhältnisse hat einen desintegrativen Effekt, die Thematisierung der Weltmarktbedingungen einen integrativen – auch innenpolitisch. Wie kürzlich die Vertreterin einer philippinischen Nichtregierungsorganisation bei der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio sagte: „Wir sind natürlich gegenüber unseren politischen Eliten sehr kritisch, aber wenn sie sich zusammentun, um mit den Industrieländern zu sprechen, sagen sie viel Richtiges!“

Die erste und bisher größte Anstrengung, gemeinsame Interessen zu formulieren und nach außen (gegenüber den Industrieländern) zu vertreten, mündete in die Debatte um eine Neuordnung der Weltwirtschaft. Angesichts der Erkenntnis, daß die Wachstumsstrategie nur geringe gesamtwirtschaftliche Entwicklungseffekte zeitigte, und unter Ausnutzung der Ölpreiskrise versuchten die Entwicklungsländer zu Beginn der siebziger Jahre, die Lebensdauer der von ihnen eingeschlagenen Entwicklungswege zu verlängern, indem sie den Industrieländern einen erhöhten Ressourcentransfer abzuhandeln gedachten. Die Haltung der Entwicklungsländer zur Neuordnung der Weltwirtschaft war dabei einheitlicher als die der Industrieländer. Der Konsens unter den Entwicklungsländern blieb auch erhalten, als sich abzeichnete, daß vom Gesamtpaket der Forderungen nur ein winziger Bruchteil umgesetzt werden würde. Die Debatte wurde erst unter dem Druck der Verschuldungskrise abgebrochen (nachdem die Industrieländer noch kurz zuvor, auf dem Wirtschaftsgipfel von Cancun, Mexico, im Jahre 1981 der Einleitung von Globalverhandlungen zugestimmt hatten).

Das gemeinsame Interesse der Entwicklungsländer an einer Verbesserung der weltwirtschaftlichen Bedingungen blieb aber auch unter dem Druck der Verschuldungskrise bestehen. So lag das Scheitern lateinamerikanischer Bemühungen um eine gemeinsame Schuldnerstrategie weniger an der Heterogenität der involvierten Interessen als vielmehr daran, daß es aufgrund der wirtschaftlichen Abhängigkeit aller beteiligten Länder einen zu geringen Handlungsspielraum für Strategien der kollektiven Kooperationsverweigerung gab. Bezeichnenderweise ergriffen die Entwicklungsländer die erste größere Chance, die sich ihnen hierzu bot, um die Industrieländer erneut mit Argumenten und einem Forderungskatalog zu konfrontieren, die weitgehend an die Debatten der siebziger Jahre anknüpften. Dies geschah im Zusammenhang mit der UN-Konferenz für Umwelt und Ent-

wicklung, die im Juni 1992 (zwanzig Jahre nach der Stockholmer Umweltkonferenz) in Rio de Janeiro stattfand²¹. Inzwischen hatte sich aber die Sachlage insofern verändert, als die Forderungen der Entwicklungsländer nunmehr nicht einer Vermeidung interner Strukturreformen, sondern deren außenwirtschaftlicher Absicherung dienen sollten; denn die Entwicklungsländer haben sich inzwischen weitgehend auf das Diktum der Industrieländer eingelassen, daß nachholende Entwicklung mit durchgreifenden Strukturanpassungsmaßnahmen verbunden sein muß.

Die Entwicklungsländer haben so lange wie möglich versucht, die im Zuge ihrer weltwirtschaftlichen Integration für die Dynamisierung der eigenen Wirtschaft erforderlichen Anpassungsmaßnahmen hinauszuzögern. Diese Verzögerungen sind das Ergebnis dreier Faktoren, die sich gegenseitig verstärken:

- der relativ hohen Wachstumsraten, die die Entwicklungsländer in den fünfziger und sechziger Jahren mit Hilfe eines Modells erzielen konnten, das auf der Kombination klassischer internationaler Arbeitsteilung (Rohstoffe gegen Fertigwaren) und Importsubstitution beruhte,
- der Möglichkeit, unzureichende Produktivitätsfortschritte der Wirtschaft durch den staatlichen Schutz nicht-konkurrenzfähiger Industrien zu „neutralisieren“ und eine unzureichende Kapitalbildung durch Auslandsfinanzierung zu kompensieren,
- sowie der Furcht vor den kurzfristigen sozialen und damit auch (innen-)politischen Kosten, die jede Strukturanpassung (als Veränderung eingefahrener Verhaltensweisen) mit sich bringt.

Mit Beginn der Verschuldungskrise um 1980 wurde die Strukturanpassung unausweichlich. Es besteht aber das Interesse, die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Strukturanpassung so gering wie möglich zu halten. Hieraus ergibt sich die gemeinsame Forderung an die Industrieländer, die Strukturanpassung durch komplementäre Maßnahmen auf handels-, kredit- und industriepolitischem Gebiet abzusichern. Bei der

21 Vgl. Karin Stahl, Der Nord-Süd-Konflikt um „Umwelt und Entwicklung“. Zwischenbilanz der Vorverhandlungen der UN-Konferenz über „Umwelt und Entwicklung“, in: epd Entwicklungspolitik, (1992) 1-2, S. b-w; Klaus Michael Meyer-Abich, Öko-Kolonialismus – auch durch die Veränderung des Klimas, in: Jahrbuch Ökologie 1992, München 1991, S. 25-37; Lothar Brock, Nord-Süd Kontroversen in der internationalen Umweltpolitik: Von der taktischen Verknüpfung zur Integration von Umwelt und Entwicklung?, Frankfurt: HSFK Report 7/1992.

Handelspolitik geht es um den Abbau von protektionistischen Maßnahmen und um die Stabilisierung der Exporterlöse der Entwicklungsländer, bei der Kreditpolitik um eine Lösung der Verschuldungskrise und die Mobilisierung zusätzlicher Gelder, bei der Industriepolitik um Maßnahmen zur Beschleunigung des Technologietransfers und zur Entwicklung einer technologischen Eigenkompetenz der Entwicklungsländer, aber auch um Strukturanpassungsmaßnahmen auf Seiten der Industrieländer, die den Markt für Produkte der Entwicklungsländer erweitern würden.

Aus der Sicht der Industrieländer ließe sich argumentieren, daß ihre Strukturanpassungsmaßnahmen zwar zu einer außerwirtschaftlichen Entlastung der Entwicklungsländer führen könnten, damit aber zugleich auch der Anpassungsdruck auf die Entwicklungsländer vermindert und eine weitere Verzögerung von Reformen ermöglicht würde. Damit wäre dann die außenwirtschaftliche Entlastung nur vorübergehender Natur, und der ganze Problemzirkel würde sich wiederholen. Die Industrieländer halten mit diesem Argument, das sich nahtlos mit ihren eigenen kurzfristigen Wirtschaftsinteressen verbindet, an einem rigiden Strukturanpassungskurs in den Entwicklungsländern ohne substantielle außenwirtschaftliche Entlastungen von Seiten der Industrieländer fest. In Rio haben die Industrieländer nun zwar einige der von den Entwicklungsländern formulierten Grundsätze und Forderungen akzeptiert, aber auch hier haben sie es vermieden, verbindliche Zusagen zu machen.

Hier zeigt sich, daß die ordnungspolitische Annäherung zwischen Nord und Süd keineswegs gleichzusetzen ist mit dem Abbau von Interessenkonflikten zwischen ihnen. In gewisser Hinsicht werden diese Interessenkonflikte sogar härter, weil die Industrieländer nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr die Notwendigkeit sehen, politisch motivierte Zugeständnisse zu machen, und weil der wirtschaftliche Handlungsspielraum der Industrieländer selber aufgrund der zunehmenden Konkurrenz untereinander enger wird.

Die Frage ist, ob die Industrieländer nicht gerade wegen der möglichen Rückwirkungen eines rigiden Kurses gegenüber den Entwicklungsländern über kurz oder lang gezwungen sein werden, sich auf größere Konzessionen gegenüber den Entwicklungsländern einzulassen. In der von IWF und Weltbank forcierten Strukturanpassungspolitik zeichnet sich in dieser Hinsicht ein gewisser Lernprozeß ab. Zunächst war diese Politik äußerst

kurzfristig angelegt. Es wurde aber schnell klar, daß man schon bei der Stabilisierung der Verschuldung und erst recht bei der Lösung der Probleme, die der Verschuldungskrise zugrunde lagen, mittel- und langfristige Perspektiven für die Durchführung von Strukturanpassungen entwickeln mußte. Zudem zeigte sich, daß die Strukturanpassung gerade jene Entwicklungsressourcen zu zerstören drohte, von denen der Erfolg der Anpassung (als Ansatz zu nachholender Entwicklung) letztlich abhing: das vieldiskutierte „Humankapital“. Diese Beobachtung führt zu dem Schluß, daß es offensichtlich nicht nur darauf ankommen kann, den Staat aus der Wirtschaft zu eliminieren, sondern daß die eigentliche Aufgabe darin besteht, die Funktionen des Staates für die Wirtschaft neu zu bestimmen. Dabei geht es wiederum nicht nur um die Umorganisation bestimmter politischer Entscheidungsprozesse, sondern um die Schaffung entwicklungsdienlicher Strukturen und Verfahrensweisen im umfassenden Sinne, einschließlich einer verantwortlichen Verwaltung, einer funktionsfähigen Justiz und einer Neubestimmung des Verhältnisses von öffentlicher und privater Sphäre. Kurz, es geht um die Bewältigung einer Aufgabe, für die Jahrzehnte benötigt werden (wie sich heute auch in der ehemaligen DDR zeigt). Kann diese Durststrecke ohne neuerliche Repression, neuerliche Abgrenzungen und Konfrontationen bewältigt werden?

VI. Die Entgrenzung der Dritten Welt

Zur Zeit lassen sich verschiedene Erscheinungsformen einer Entgrenzung der Dritten Welt beobachten. Als ein Ergebnis des Zusammenbruchs der Sowjetunion beginnt die Nord-Süd-Grenze zwischen den Südrepubliken der ehemaligen Sowjetunion und den Anrainerstaaten zu verschwimmen. Absehbar sind verstärkte Bemühungen um die Schaffung grenzüberschreitender Wirtschaftsräume, wobei Indien, Pakistan, Iran und die Türkei um Einfluß konkurrieren. Pakistan hat sogar die Schaffung einer Konföderation von 43 islamischen Staaten vorgeschlagen, die vom Indus bis zum Atlantik reichen und „die imperialistischen Bestrebungen des Westens“ in der Region stoppen soll. Solche Vorschläge oder Visionen zeichnen sich mehr durch Kühnheit als durch Realismus aus, deuten aber

die Möglichkeit ganz neuer Entwicklungen in dieser Region an²².

Auch an der Nord-Süd-Grenze in der westlichen Hemisphäre zeichnen sich neue Grenzüberschreitungen ab. Seit 1964 wird im US-amerikanisch-mexikanischen Grenzraum die Ansiedlung von Lohnveredelungsbetrieben (Maquiladoras) auf der mexikanischen Seite gefördert. Diese Entwicklung hat in den achtziger Jahren erheblich an Dynamik gewonnen. 1989 stammten 20 Prozent der mexikanischen Industrieproduktion bzw. 50 Prozent der Exportproduktion aus diesen Betrieben, die rund 600 000 Arbeitsplätze bieten. Prognostiziert wird ein Anstieg der Arbeitsplätze auf eine Million Mitte der neunziger Jahre. Der Maquiladora-Ansatz soll nunmehr durch die Einrichtung der kürzlich beschlossenen Nordamerikanischen Freihandelszone erweitert werden. Ziel ist die Schaffung eines nordamerikanischen Wirtschaftsraumes, wobei Mexiko als Zwischenglied für den Ausbau der nordamerikanischen Wirtschaftsbeziehungen zu Zentral- und Südamerika dienen könnte²³.

Diese Politik ist hoch umstritten. In Mexiko wird wie in Kanada eine weitgehende Amerikanisierung der eigenen Wirtschaft befürchtet, während in den USA vor einer Abwanderung von Arbeitsplätzen nach Mexiko gewarnt wird. Tatsächlich droht jedoch nicht nur eine weitere Amerikanisierung Mexikos, es vollzieht sich seit einigen Jahren auch umgekehrt eine Mexikanisierung und darüber hinaus eine ethnische Lateinamerikanisierung von Teilen der USA. Das Vehikel dieser Entwicklung ist die Migration. 1980 lebten in den USA 14,6 Mio. Hispanics, 1985 waren es 17,3 Mio. Hinzu kommen geschätzte 20–30 Mio. illegale Zuwanderer. In den nächsten 30 Jahren könnte sich die hispanische Bevölkerung in den USA verdoppeln²⁴.

Aus mexikanischer Sicht handelt es sich hierbei um eine „reconquista de la patria perdida“, aus US-Sicht um eine Beschleunigung der ethnisch-kulturellen Fragmentierung der amerikanischen Gesellschaft. Los Angeles gilt inzwischen als eine Metropole der Dritten Welt mit allen Problemen, die

22 Vgl. Gabriele Venzky, Pakistan träumt von einem neuen Großreich der Moslems, in: Frankfurter Rundschau, Weihnachten 1991, Rundschau Spektrum; dies., Allianz gegen Allahs Krieger, in: Die Zeit vom 7. 2. 1992, S. 14.

23 Diese Vorstellungen wurden vom US-amerikanischen Präsidenten George Bush in seiner „Initiative für die Americas“ vom Juni 1990 artikuliert. Vgl. Jeffrey J. Schott, The North American Free Trade Agreement and the Enterprise for the Americas Initiative: The Regional Dimension of US Trade Policy, Institute for International Economics, März 1992 (Manuskript).

24 Vgl. Thomas Weyer, Hispanic America, 1988, S. 220.

diese Rolle mit sich bringt. Besonders in den kalifornischen Metropolen wird die Kommunalpolitik immer mehr durch den Verteilungskampf ethnischer Gruppen (Koreaner, hispanische und schwarze Bevölkerung) um öffentliche Hilfgelder bestimmt. In Verbindung mit der Migration – aber natürlich nicht nur durch sie hervorgerufen – entstehen in den USA lokale Armutszonen, in denen Arbeitslosigkeit, Kindersterblichkeit, medizinische Versorgung und soziale Sicherheit auf dem Niveau von Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen sind. Die durchschnittliche Lebenserwartung der Einwohner Harlems beträgt heute 46 Jahre – fünf Jahre weniger als in Bangladesh²⁵.

Bestimmte Aspekte dessen, was hier über das Verhältnis USA-Lateinamerika festgestellt wurde, zeichnen sich auch im Verhältnis Europas zur Dritten Welt ab. Ansatzweise sind auch hier Entgrenzungssphänomene sichtbar. Am deutlichsten wird dies in Form der Einwanderung des Südens in den Norden und der Herausbildung dessen, was man heute eher beschwörend als euphorisch als multi-kulturelle Gesellschaft bezeichnet. Es besteht bereits Anlaß, vor einer „schleichenden Apartheid“ im „Dickicht der Großstädte“ zu warnen²⁶, vor einer Ethnisierung sozialer Spannungen, die durch die traditionellen Integrationsagenturen, die Kirchen, Gewerkschaften und liberalen Parteien, nicht mehr aufgefangen werden können. Dies gilt für Paris, Brüssel oder London, die Hauptstädte der letzten Kolonialreiche, in besonderem Maße. Aber auch in anderen Ländern Westeuropas, nicht zuletzt in der Bundesrepublik, zeigt sich, daß zur Zeit eine Internationalisierung der Landflucht in der Dritten Welt, ihre Verlängerung in den Norden hinein, in vollem Gange ist.

Die Zuwanderung überfordert noch nicht die ökonomische Leistungsfähigkeit der Zielländer. Die Migranten tragen aber schon jetzt zu einer allgemeinen Verunsicherung über die Zukunftserwartungen der westlichen Gesellschaften bei. Die subjektive Entgrenzung der Dritten Welt eilt hier ihrer tatsächlichen Ausbreitung in den Norden hinein voraus. Daß dem so ist, daß das Gefühl der Bedrohung schneller wächst als die reale Veränderung, reflektiert Fehlfunktionen, wenn nicht bereits die Grenzen des westlichen Modernisierungsprojektes:

– Die sozialen Netze werden auch in den Wohlfahrtsstaaten Westeuropas brüchiger.

25 Vgl. Cuno Kruse, Crack-House New York, in: Die Zeit vom 19. 1. 1991, S. 9.

26 Joachim Fritz-Vannahme, Im Dickicht der Vorstädte, in: Die Zeit vom 21. 6. 1991, S. 2.

- Große Teile des Mittelstandes sind von sozialem Abstieg bedroht.
- Armut breitet sich (wieder) aus.
- Die Staatsverschuldung nimmt zu, viele Kommunen sind so überschuldet, daß sie praktisch handlungsunfähig werden.
- Mit der Staatsverschuldung wächst die Rentiersmentalität. Die Versuchung ist groß, statt in ein Unternehmen zu investieren, Staatstitel zu kaufen und Däumchen zu drehen²⁷.
- Der vieldiskutierte Wertewandel vollzieht sich mehr und mehr als Werteverlust.
- Die Kriminalität breitet sich aus. Die Selbstschutzindustrie boomt: Was die alten Ordnungskräfte und das Rechtsbewußtsein nicht mehr leisten, sollen Schloß und Riegel kompensieren.
- Die natürlichen Lebensgrundlagen sind bedroht.

Obwohl das allgemeine Wohlstandsgefälle zwischen dem Westen und dem Süden wächst, werden sich beide offenbar in gewisser Hinsicht ähnlicher. Dieses Paradox bezeichnet eine brisante gesellschaftliche Konfliktlage, die Abschottungs- und Isolierungsbestrebungen nach außen und innen begünstigt. Aber je stärker die Festung, mit der man sich umgibt, desto mehr wird sie auch für ihre Bewohner zum Gefängnis.

In der Entgrenzung der Dritten Welt deutet sich die Notwendigkeit an, von einer auf die Dritte Welt bezogenen Entwicklungsdiskussion zu einer Diskussion über globale Entwicklung überzugehen. Dabei wäre die in den siebziger Jahren rege geführte Debatte über den Entwicklungsbegriff wieder aufzunehmen. Auch die Industriegesellschaften müssen sich bei Strafe einer Chaotisierung der hiesigen Lebensverhältnisse vergewissern, wohin sie wollen, auf welche Vorstellungen von gesellschaftlichem Fortschritt hin sie ihre Politik orientieren, mit welchen Methoden sie ihre Ziele zu erreichen gedenken und welche (wo anfal-

27 In Italien ist diese Tendenz, die wir ansonsten den Entwicklungsländern zuschreiben, besonders deutlich. Fast die Hälfte der italienischen Ersparnisse wandert über Anleihen in die Staatskasse. Friedhelm Grötecke/Thomas Hanke/Volker Mauersberger, Draußen vor der Tür. Italien und Spanien kämpfen um den Anschluß an die Spitzengruppe der Europäischen Gemeinschaft, in: Die Zeit vom 19. 9. 1991, S. 29; vgl. Claudia Schmid, Das Konzept des Rentier-Staates, Hamburg-Münster 1991; Hartmut Elsenhaus, Ein neues internationales System, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992, S. 244-268.

lende?) Kosten sie bereit sind, zur Erreichung ihrer Ziele zu akzeptieren.

Eine Globalisierung der Entwicklungsdiskussion entspräche auch den Imperativen, die sich heute aus der Ökologieproblematik ergeben: ein Perspektivenwechsel von der nationalen zur „Erdpolitik“²⁸ und ein anhaltender Diskurs über die Möglichkeiten einer dauerhaften Entwicklung auf globaler Ebene. Auch hier geht es um das Verhältnis von Anpassung und Entwicklung: Anpassung als Unterordnung der Bedürfnisse und der Wirtschaftsaktivitäten unter die Belastungsgrenzen des Ökosystems, Entwicklung als Erweiterung der in diesen Grenzen möglichen Bedürfnisbefriedigung und Wirtschaftsaktivitäten durch technologische Innovation und Wandel der Lebenseinstellung. In diesem Zusammenhang wäre es besonders wichtig, die landläufigen Vorstellungen von „nachholender Entwicklung“ der Drittweltländer mit den zur Zeit diskutierten Anforderungen an eine „dauerhafte Entwicklung“ (sustainable development) auf Weltenebene zu vermitteln.

VII. Zusammenfassung und Ausblick

Die Dritte Welt hat sich als Staatengruppe mit spezifischen Problemen und Koalitionen von Staaten mit teilweise gemeinsamen Interessen zwar im historischen Kontext des Ost-West-Konflikts herausgebildet, sie stellt aber keine Schöpfung des Ost-West-Konflikts dar und geht deshalb auch nicht automatisch mit diesem zu Ende. Auch der Niedergang der Theoriebildung über die Dritte Welt ist nicht gleichbedeutend mit der Auflösung der realen Probleme, die sie zu erfassen versuchte. Diese Probleme haben sich im Verlaufe der achtziger Jahre zum Teil extrem zugespitzt, während sich die Verhandlungsposition der betroffenen Staaten gegenüber den Industrieländern weiter verschlechtert hat. Der „politische Muskelschwund“²⁹ der Dritten Welt ist insofern nicht allein eine Folge ihrer Differenzierung, sondern auch des kleiner werdenden binnen- und außenwirtschaftspolitischen Handlungsspielraumes der Entwicklungs- gegenüber den Industrieländern.

Die Dritte Welt war stets in politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftspolitischer Hinsicht ein he-

28 Ernst U. von Weizsäcker, Erdpolitik. Ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt, Darmstadt 1989.

29 Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn 1987².

terogenes, von Interessenwidersprüchen und Zielkonflikten durchzogenes Gebilde, in dem das politische Verhalten gegenüber den Industrieländern mehr durch Arbeitskompromisse als durch substantielle Solidarität gekennzeichnet war. Solche Arbeitskompromisse werden heute, auf globaler Ebene vor allem über die Gruppe der 77, weiterhin angestrebt und nach außen vertreten. Gegenüber den siebziger Jahren hat sich jedoch die Grundlage für solche Arbeitskompromisse verbreitert. Während die Forderung der siebziger Jahre nach einer Neuordnung der Weltwirtschaft über die Notwendigkeit und Dringlichkeit interner Strukturreformen der Entwicklungsländer hinwegging, können die wirtschaftlichen Forderungen gegenüber den Industrieländern heute als Versuch der außenwirtschaftlichen Absicherung der Strukturreformprogramme verstanden werden, die die Mehrzahl der Entwicklungsländer unter dem Druck der Verschuldungskrise in den achtziger Jahren eingeleitet haben. Die Industrieländer haben diese Veränderung der Geschäftsgrundlage für die Nord-Süd-Beziehungen bisher aber kaum honoriert.

Zwei Entwicklungen könnten hier einen Wandel bringen: die Entgrenzung der Dritten Welt und die wachsende Dringlichkeit einer globalen Umweltkooperation. Die Entgrenzung der Dritten Welt, die sich u. a. als Verlängerung der Landflucht in die Industrieländer hinein vollzieht, verbindet sich mit Krisenerscheinungen in den Industrieländern zu einem brisanten Konfliktgemisch, das unter der Perspektive eines aufgeklärten Eigeninteresses einen erheblichen Anreiz zu stärkerer Kooperation mit den Entwicklungsländern bietet. Auch die

Zuspitzung globaler Umweltgefährdungen legt eine stärkere Kooperation mit den Entwicklungsländern nahe, nicht zuletzt deshalb, weil der Grenznutzen z. B. von Maßnahmen zur Energieeinsparung in den meisten Drittweltländern sehr viel höher ist als in den Industrieländern. Beide Faktoren, die Entgrenzung der Dritten Welt und die Ökologieproblematik, sprechen für einen neuen, globalen Entwicklungsdialog, der den Entwicklungsweg der Industrieländer selbst mit einbezieht.

Nun haben aber die bisherigen Erfahrungen mit der Strukturanpassung gezeigt, daß für deren Umsetzung nicht ein oder zwei Jahre, sondern Jahrzehnte anzusetzen sind. Dies ist eine Zeitperspektive, die eine in Wahlperioden denkende Politik tendenziell schon in guten Zeiten überfordert³⁰. Um wieviel größer ist die Gefahr einer Überforderung angesichts der Krisenhaftigkeit, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den meisten Industrieländern heute auszeichnet. Es ist also sehr wohl möglich, daß es zu neuen, möglicherweise religiös-kulturell überhöhten Abgrenzungsprozessen im Nord-Süd-Verhältnis kommt, mit denen die Politik auf eine kooperativ nicht mehr zu bewältigende Krisenlage reagiert. Bei solchen Entwicklungen dürfte der alte Nord-Süd-Konflikt mehr und mehr auch in den Industrieländern selbst (und zwar sehr viel militanter als auf der Ebene der zwischenstaatlichen Beziehungen) ausgetragen werden.

³⁰ Siehe hierzu Rolf Knieper, Afrika sich selbst überlassen – das wäre verkehrt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. 8. 1992, S. 8.

Zur langfristigen Wirtschaftsentwicklung der Dritten Welt

I. Einleitung

Kassandra hat Hochkonjunktur: Die Euphorie nach dem Fall der Mauer, dem Zusammenbruch der realsozialistischen Systeme und dem behaupteten „Ende der Geschichte“ ist tiefem Pessimismus gewichen. Die Wirtschaft lahmt, in Europa wird wieder Krieg geführt, Osteuropa ringt in teilweise blutigen Auseinandersetzungen um eine neue politische Form, instinkthafte Reflexe der Nach-Versailles-Zeit zeigen sich bei der „politischen Klasse“ der Nachbarstaaten Deutschlands, und auch die Entwicklungshilfe bleibt vom allgemeinen Stimmungsumschwung nicht unberührt: Katastrophenmeldungen aus Afrika sind traurige Routine geworden, Lateinamerikas Rezivilisierung (und -demokratisierung) ist durch Verschuldung und interne Wirtschaftsprobleme bedroht¹, ein Lichtblick allenfalls Südostasien – aber das ist auch nicht recht, wird doch der Erfolg mehrerer Länder in diesem Raum zur unangenehmen Konkurrenz für die deutsche Industrie.

Konjunkturbedingter Pessimismus verbindet sich mit einem breiten Strom der Kritik an der behaupteten Wirkungslosigkeit der Entwicklungshilfe und der Entwicklung der (immer noch so genannten) Dritten Welt. Wissenschaftler machen sich auf, nach den „Ursachen der anhaltenden Unterentwicklung“² zu fragen oder konstatieren, daß der Lebensstandard in den Industrieländern „unaufhörlich“ wächst, aber die „Mehrheit der Entwicklungsländer kontinuierlich zurück(fällt)“³. Schlimmer: es wird sogar behauptet, „daß erstmals Grund zur Annahme besteht, daß diese Kluft *irreversibel* ist und die Perspektive einer ‚nachholenden Entwicklung‘ möglicherweise gar nicht mehr

besteht“⁴. Es zeichneten sich sogar Prozesse der Rückentwicklung ab⁵.

Ziel des folgenden Aufsatzes ist die kritische Untersuchung solcher Behauptungen. Die Frage ist: Werden die Reichen immer reicher, die Armen immer ärmer? Gibt es Grund zu der Annahme, daß die Zweiteilung der Welt in Arm und Reich „irreversibel“ ist?

II. Theoretisch-methodische Vorüberlegungen

Ziel wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung (oder der Wohlstandssteigerung) ist primär die Herstellung und Sicherung menschenwürdiger Lebensbedingungen für möglichst alle Mitglieder einer Gesellschaft; darüber besteht jedenfalls in der entwicklungspolitischen Diskussion seit einer Reihe von Jahren Einigkeit. Das Schielen auf die relative Position eines Landes im internationalen Vergleich ist diesem Primärziel gegenüber absolut zweitrangig und allenfalls ein Anliegen ehrgeiziger nationaler Eliten. Anders formuliert: Armut und Reichtum sind nicht als relative, sondern als absolute Konzepte zu begreifen; wenn ein Land die Grundbedürfnisse seiner Bevölkerung zu befriedigen vermag und zudem noch einen Überschuß für Konsum und zusätzliche Investitionen erwirtschaftet, ist es für das Wohlstandsniveau der Bewohner vollständig gleichgültig, ob es andere Länder auf der Erde gibt, die eben noch wohlhabender sind. Die Wohlstandsentwicklung der Länder der Dritten Welt hängt also in erster Linie von deren absoluter Veränderung im Zeitablauf ab; allenfalls hilfsweise wird man einen Vergleich mit der industrialisierten Welt vornehmen.

Eine Antwort auf die Frage, ob tatsächlich „die Reichen immer reicher, die Armen immer ärmer“ werden, kann sinnvollerweise nur in möglichst langfristiger Betrachtungsweise gesucht werden.

1 Manfred Mols etwa warnte schon vor Jahren in einem Vortrag vor der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerikaforschung eindringlich vor einer Bedrohung der lateinamerikanischen Demokratien, wenn der Westen nicht rasch und großzügig Hilfe leiste.

2 So der Titel eines Aufsatzes von Manfred Wöhlcke in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B46/91, S. 15–22.

3 Winrich Kühne, *Deutschland vor neuen Herausforderungen in den Nord-Süd-Beziehungen*, in: ebd., S. 6.

4 Ebd., S. 6f.

5 Vgl. ebd.

Die achtziger Jahre als „verlorenes Jahrzehnt“ Lateinamerikas, die andauernde Krise Afrikas, die Abschwächung des Wirtschaftswachstums in den Industrieländern nach dem Ölpreisschock 1973: solche kurz- bis mittelfristigen Konjunkturwellen müssen notwendig die Richtigkeit der Schlußfolgerungen bedrohen. Eine Langfristanalyse entgeht dieser Gefahr, zumal dann, wenn mit Durchschnittswerten mehrerer Jahre gearbeitet wird.

Das klassische Maß der Nationalökonomie sind die Sozialproduktwerte pro Kopf der Bevölkerung. Auch die Ökonomen sind längst von diesem simplen Index als einziger Meßzahl für Wohlstand und damit Entwicklung abgekommen. Komplexere Wohlfahrtsindizes wie Gesundheitswesen, Alphabetisierung, politische Freiheit, Aktivitäten auf ökonomischen Parallelmärkten und die Verschlechterung der Umwelt sind hinzugekommen (Net Economic Welfare). Seit einer Reihe von Jahren wird durch UNDP (das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen) regelmäßig ein Human Development Index für die Mitgliedsstaaten der UNO berechnet, mit gelegentlich erstaunlichen Abweichungen ihrer Rangfolge verglichen mit der Länderrangfolge auf der Basis der Pro-Kopf-Einkommen. Im großen und ganzen korrelieren jedoch diese Indizes hoch miteinander, was der ursprünglichen Kritik viel von ihrer Schärfe nimmt.

Solche verfeinerten Indizes sind leider für längere Zeiträume nicht verfügbar. Für die Sozialproduktzahlen sind wir in der glücklichen Lage, daß Reihen vorliegen, die die unzweifelhaft bestehenden Probleme der Langzeitbetrachtung, soweit nach heutigem Kenntnisstand möglich, gelöst (oder doch stark vermindert) haben⁶. Solche Schwierigkeiten liegen einmal in der Ausschaltung der säkularen Inflation unseres Jahrhunderts, also der Umrechnung nominaler Geldgrößen in wertkonstante Meßzahlen. Grundsätzlich ist das durch eine Auf- bzw. Abzinsung mit den ebenfalls bekannten Inflationsraten möglich.

Schwieriger ist die Problematik von Wechselkursverschiebungen; die uns interessierenden Zahlen müssen aus Vergleichsgründen notwendig in einer einzigen Währung ausgedrückt werden, und zwar in US-Dollar. Da es um Wohlstands-, also Pro-Kopf-Kaufkraftvergleiche geht, sind alle (immer noch nicht in ihrem Zusammenspiel voll verstandenen) Faktoren auszuschalten, die die Wechselkurse unabhängig von relativen Kaufkraftverschiebungen bestimmen (etwa Zinsdifferenzen, Leistungsbilanzungleichgewichte, die Psychologie der Marktteilnehmer usw.).

Einige Probleme bleiben indes:

- Langfristreihen sind nicht für alle Regionen der Welt verfügbar. Setzt man 1900 als Ausgangspunkt, dann stehen Reihen nur für 32 Länder zur Verfügung⁷, also ein Fünftel der Mitgliedstaaten der UN. Allerdings vereinten sie 1980 85 Prozent des Weltsozialproduktes, 76 Prozent der Bevölkerung und 79 Prozent der Exporte auf sich und können daher wohl als repräsentativ angesehen werden.
- Unter den Ländern, für die langfristig keine Daten verfügbar sind, finden sich (unglücklicherweise) gerade die heutigen Problemregionen Schwarzafrika und Vorderer Orient. Hier gehen verlässliche Reihen nur bis 1950 zurück.
- Problematisch erscheint die Einbeziehung der UdSSR. Waren die offiziellen Zahlen richtig und sind sie erst neuerdings durch den wirtschaftlichen Zusammenbruch überholt? Oder haben die kommunistischen Regime die publizierten Zahlen nicht nur selektiert (z.B. die ehemalige DDR), sondern direkt gefälscht? Trotz aller Bedenken wird man die Zahlen für die Sowjetunion als die besten verfügbaren Werte beibehalten müssen.
- Ein grundsätzliches Problem stellt die Behandlung der japanischen Entwicklung dar. Das Land wird heute, als OECD-Mitglied, zu Recht zur Gruppe der Industrieländer gerechnet; bei dem Gruppenvergleich Industrieländer - Entwicklungsländer beeinflussen die japanischen Zahlen angesichts der Bedeutung der japanischen Wirtschaft die Bilanz der Industrieländer nicht unerheblich. Bei einer Langfristbetrachtung ist das problematisch. Vor einem Jahrhundert war Japan ein Entwicklungsland, das erst später in die Gruppe der Industrieländer aufstieg. 1900 betrug sein Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (Preisindex auf der Basis 1980) 677 US-Dollar (die Philippinen etwa kamen auf 718, Thailand auf 626 US-Dollar)⁸ und lag damit klar im Bereich heutiger Entwicklungsländer (Bangladesh 1987 375, Pakistan 885, Indien 662 US-Dollar). 1870 betrug Japans Bruttoinlandsprodukt pro Kopf gar nur 420 US-Dollar, kaum mehr als Bangladesh heute. Japan für den Langzeitvergleich von Anfang an der Gruppe der Industrieländer zuzurechnen bedeutete, den phänomenalen Aufstieg eines Entwicklungslandes zu übersehen. Oder anders formuliert: Die jeweils erfolgreichen Entwicklungsländer bei Vergleichen der Industrielän-

6 Vgl. die Zusammenstellung bei Angus Maddison, *The World Economy in the 20th Century*, Paris 1989.

7 Vgl. ebd., S. 13.

8 Vgl. ebd., Tabelle 1.3, S. 19.

dergruppe zuzuordnen (demnächst vermutlich die südostasiatischen Schwellenländer), verzerrt notwendigerweise das Ergebnis. Nicht der Erfolg zweier in ihrer Zusammensetzung konstanter Gruppen würde verglichen, sondern eine erfolgreiche Gruppe, jeweils erweitert um die erfolgreichen Länder der anderen Gruppe, wird mit den weniger erfolgreichen Ländern dieser Gruppe verglichen. Daß damit das Ergebnis (immer größerer Abstand etc.) von vornherein feststeht, aber auf Grund der Voraussetzungen nicht anders sein kann, dürfte einleuchten.

III. Zur globalen Wirtschaftsentwicklung dieses Jahrhunderts

Fünfzehn heute hochindustrialisierte OECD-Länder (u. a. ohne Japan) wiesen im Jahr 1900 ein durchschnittliches jährliches Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (in Preisen von 1980) von 2 156 US-Dollar auf. Bis 1987 war es auf 11 353 US-Dollar gestiegen, was einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von etwas mehr als 1,9 Prozent entspricht.

Die wichtigsten Länder Asiens⁹, in denen sich der größte Teil der Bevölkerung der Erde konzentriert, zeigten ein Verhältnis von 405 US-Dollar 1900 zu 1 332 US-Dollar 1987, unter Einbeziehung Japans von 473 zu 1 929 US-Dollar, mithin durchschnittliche Wachstumsraten von etwa 1,4 bzw. 1,6 Prozent. Für Lateinamerika¹⁰ sind die Werte 645 zu 3 107 US-Dollar (Zuwachsrate 1,8 Prozent), für die UdSSR 797 zu 5 948 US-Dollar, Zuwachsrate 2,3 Prozent.

In den asiatischen Entwicklungsländern hat in diesem Jahrhundert eine im historischen Vergleich beispiellose Wohlstandsexplosion stattgefunden, mehr als eine Verdreifachung des Sozialproduktes pro Kopf in weniger als 100 Jahren. Lateinamerikas entsprechender Wert ist gar auf das (fast) Fünffache gestiegen. Die Einwände von Intellektuellen und Politikern aus diesen Ländern finden in den Langfrist-Daten keine Stütze. Der heutige asiatische Durchschnitt liegt erheblich höher als etwa der finnische oder norwegische des Jahres 1900 und fast gleichauf mit dem damaligen Italiens. Dabei ist noch zu berücksichtigen, daß Bangladesch das Sozialprodukt pro Kopf von 1987 bereits 1913 (oder auch 1929)

9 Bangladesch, China, Indien, Indonesien, Pakistan, Philippinen, Südkorea, Taiwan und Thailand.

10 Die „großen“ Länder Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru.

erreicht hatte, in diesem Land also eine langfristige Stagnation feststellbar ist. Seine Daten drücken notwendig den asiatischen Durchschnitt.

Richtig ist allerdings auch, daß sich der relative und damit auch absolute Rückstand aller angeführten Entwicklungsländergruppen (außer Japan) gegenüber der Gruppe der OECD-Länder (ohne Japan) vergrößert hat. Nur scheint uns dies kein entscheidendes Argument zu sein. Das wird noch deutlicher, wenn Vergleichsdaten der Industrieländer aus der Zeit vor 1900 herangezogen werden.

IV. Wirtschaftsentwicklung in der Blütezeit der Industrialisierung

Die wirtschaftshistorische und -theoretische Bewertung der angeführten Daten ist umstritten. Nach der „Konvergenzhypothese“ müßte die Entwicklung der ärmeren Länder schneller verlaufen als die der reicheren, da hier abnehmende Grenzerträge des Kapitals zu verzeichnen seien¹¹. Die heutigen Industrieländer müßten demnach in einem früheren Stadium ihrer Entwicklung schneller gewachsen sein, als sie es heute tun. Andererseits müßten Entwicklungsländer bei einem vergleichbaren wirtschaftlichen Entwicklungsstand vergleichbare Wachstumsraten aufweisen.

Ein Gegenargument stellt natürlich der technische Fortschritt dar, der prinzipiell aus Industrieländern in Entwicklungsländer exportiert werden kann. Wie jahrzehntelange entwicklungspolitische Diskussionen und Beobachtungen gezeigt haben, gilt das aber nur sehr bedingt: Zwischen Forschung, Entwicklung und Innovation, die (sozusagen organisch) das Ergebnis einer jahrhundertalten kulturellen Tradition im Abendland sind, und (bestenfalls) dem Versuch der imitativen Übernahme oder dem simplen Import der entsprechenden technischen Artefakte besteht ein enormer Unterschied.

In summa scheint uns ein Vergleich heutiger wirtschaftlicher Wachstumsraten von Entwicklungsländern mit denjenigen heutiger Industrieländer bei ähnlichem Entwicklungsstand sinnvoll zu sein. Dazu ist es notwendig, vor das Jahr 1900 zurückzugreifen.

11 Vgl. Robert J. Barro, *Economic Growth in a Cross Section of Countries*, in: *The Quarterly Journal of Economics*, (1991), S. 407–443; Kevin B. Griet/Gordon Tullack, *An Empirical Analysis of Cross-National Economic Growth, 1951–1980*, in: *Journal of Monetary Economics*, 24 (1989), S. 259–275.

Tabelle 1: Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf, 1700–1913, verschiedene Länder und Ländergruppen des OECD-Bereichs

Länder/ Ländergruppe	1700–1913	1820–1913	1870–1913	1900–1913
Großbritannien	0,5	1,1	1,0	0,8
5 Länder ¹	–	1,4	1,7	1,7
14 Länder ²	–	–	1,6	1,8
15 Länder ³	–	–	–	1,7
15 Länder ⁴	–	–	–	1,8
16 Länder ⁵	–	–	–	1,7
Japan	–	–	1,5	1,3

1 Dänemark, Finnland, Schweden, Großbritannien und USA.

2 16 OECD-Länder ohne Schweiz und Japan.

3 16 OECD-Länder ohne Schweiz.

4 16 OECD-Länder ohne Japan.

5 16 OECD-Länder.

Quelle: Umrechnungen nach versch. Tabellen in A. Maddison (Anm. 6).

Für alle zugrunde gelegten OECD-Länder (außer der Schweiz, erst ab 1900) liegen preis- und wechselkursbereinigte Reihen seit 1870, für Dänemark, Finnland, Schweden und die Vereinigten Staaten seit 1820, für Großbritannien gar seit 1700 vor¹². Wie sich zeigt, enthält diese Gruppe Daten des ersten Industrielandes (Großbritannien) überhaupt, sodann aber auch solcher, die im 19. und 20. Jahrhundert eine Art „nachholende Entwicklung“ (bzw. Industrialisierung) erlebt haben. Insofern erscheint uns eine Parallelisierung zu heutigen Entwicklungsländern gerechtfertigt. Zu langfristigen Wachstumsraten vgl. Tabelle 1.

V. Vergleich OECD-Asien-Lateinamerika

Schon auf den ersten Blick fällt auf, daß die angeführten langfristigen Wachstumsraten von OECD-Ländern im Größenbereich der Raten heutiger Entwicklungsländer in Asien und Lateinamerika liegen. Eine genauere „Parallelisierung“ der Entwicklung weist aus: Lateinamerika (in der hier, nach Maddison, verwendeten Abgrenzung) hatte 1987 ein Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt von 3 107 US-Dollar¹³. Es unterschied sich damit nur gering von dem Wert für die OECD zu Beginn der „Goldenen Jahre“ 1950 (nach Behebung der ärgsten Kriegsschäden) bis 1973 (massiver, vielleicht säkularer Einbruch der Wachstumsraten nach dem ersten Ölpreisschock), 3 360 US-Dollar¹⁴. Minde-

stens in diesem Fall ist davon auszugehen, daß die enormen Zuwachsraten des dritten Viertels unseres Jahrhunderts (1950–1987) in den Industrieländern, 3,3 Prozent pro Jahr, in Lateinamerika bei gleichem Entwicklungsstand aller Voraussicht nach nicht wiederholbar sein dürften. Die Weltbank schätzt für 1990–2000, in zwei Szenarien, einen Wert von 1,3–2,0 Prozent pro Jahr¹⁵. Optimistischer ist allerdings die Interamerikanische Entwicklungsbank in ihrem Jahresbericht 1990¹⁶. Sie hält bei Fortführung der Wirtschaftsreformen in diesem Raum eine Zunahme des Wachstums auf 5 Prozent bis Ende dieses Jahrhunderts für möglich, damit ein Pro-Kopf-Wachstum, das auf mehr als 3 Prozent geschätzt werden kann. Unglücklicherweise werden aber keine Durchschnittswerte für die Dekade angegeben.

Schalten wir, aus Vergleichsgründen, im Sinne des oben Gesagten, erneut Japan aus unseren Berechnungen aus; es hatte 1950 ein Bruttoinlandsprodukt von nur 1 116 US-Dollar pro Kopf, etwa ein Drittel des heutigen lateinamerikanischen Wertes, und war damit eindeutig immer noch ein Entwicklungsland¹⁷. Der OECD-Bereich hätte dann 1950 ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf von 3 738 US-Dollar, 1987 ein solches von 11 353 US-Dollar aufgewiesen, was einer durchschnittlichen jährli-

12 Vgl. A. Maddison (Anm. 6), Tabelle B. 1, S. 119.

13 Vgl. ebd., Tabelle 1.1, S. 14.

14 Umrechnungen nach A. Maddison, Tabelle 1.3, ebd., S. 19 und Tabelle C.1, S. 128.

15 Vgl. Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1991, Entwicklung als Herausforderung, Washington, D. C. 1991, S. 3 (Tabelle 1); allerdings umfassen diese Zahlen ganz Lateinamerika und die Karibik.

16 Vgl. Inter-American Development Bank, Annual Report 1990, Washington, D. C. 1990, S. 7.

17 Ein Beispiel, das sehr schön die Problematik einer Definition des Begriffes Entwicklungsland an Hand nur einer Pro-Kopf-Einkommensschwelle zeigt.

chen Wachstumsrate von 3,0 Prozent entspricht¹⁸. Wie sich zeigt, nähert sich die Wachstumsrate durch diese Korrektur mehr dem (erwarteten oder möglichen) lateinamerikanischen Wert an.

Wie sehen die Vergleichswerte in Asien aus? Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 1987 betrug 1332 US-Dollar: Es entspricht damit in etwa dem Stand der OECD von 1870 (ohne Schweiz und Japan), und zwar 1360 US-Dollar. Wie Tabelle 1 ausweist, lag für diese Ländergruppe die anschließende langfristige Wachstumsrate im Bereich von 1,6–1,8 Prozent pro Jahr, ein Wert, den Asien insgesamt in den vergangenen Jahrzehnten (1950–1989 z. B. 3,6 Prozent¹⁹) weit übertroffen hat und den es, Projektionen zufolge, mit 2,1–2,6 Prozent für Süd-, 4,2–5,3 Prozent für Ostasien²⁰ auch in unserem Jahrzehnt weit übertreffen dürfte.

Auch wenn Lateinamerika in unserem Jahrzehnt wegen seiner ausgeprägten Wachstumsschwäche die enormen Zuwachsraten der Industrieländer zwischen 1950 und 1973 nicht wiederholen dürfte, liegt seine Wachstumsrate immer noch in der Größenordnung der langfristigen Zuwachsraten der Industrieländer in unserem Jahrhundert (1900–1987 2,0 Prozent²¹). Optimistischen Prognosen zufolge läge Lateinamerikas Wachstum sogar erheblich darüber. Für Asien liegt die Wachstumsrate nicht nur höher als das gegenwärtige und erwartete Wachstum dieser Gruppe, sondern auch entscheidend höher, als es die Industrieländer in einem vergleichbaren Stadium ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu verzeichnen hatten. In beiden Fällen besteht kein Grund zu Pessimismus oder zu Ungeduld.

VI. Zur Entwicklung Schwarzafrikas und des Vorderen Orients

Bisher haben wir (aus Datengründen) Afrika und den Vorderen Orient aus unseren Überlegungen ausgespart. Die bisher zugrunde gelegte Ländergruppe deckte allerdings 1987 73,9 Prozent der Weltbevölkerung ab, was von vornherein erwarten läßt, daß eine Korrektur durch die verbleibenden Länder sich in Grenzen halten wird.

41 Länder Afrikas wiesen zwischen 1950 und 1987 einen Anstieg des BIP pro Kopf von 1,2 Prozent

18 Berechnung nach A. Maddison (Anm. 6), Tabelle 1.3, S. 19, und C1, S. 128.

19 Vgl. Weltentwicklungsbericht 1991 (Anm. 15), Tabelle 1.1, S. 17.

20 Vgl. ebd., Tabelle 1, S. 3.

21 Vgl. A. Maddison (Anm. 6), Tabelle 1.1, S. 14.

pro Jahr auf. Dabei war der Wert für die Periode 1973–1987 mit –0,9 Prozent sogar negativ²². Bei Berücksichtigung nur der Länder der Subsahara 1950–1989 ergibt sich für die Gesamtperiode gar nur ein Wachstum von 0,8 Prozent, der Rückgang seit dem Einbruch der Weltkonjunktur 1973 bis 1989 beträgt hier –0,5 Prozent pro Jahr²³. Anders formuliert: Das BIP pro Kopf betrug in Afrika 1950 noch 11 Prozent des Durchschnittswertes der OECD-Länder; es ist bis 1989 auf 5 Prozent zurückgegangen (obwohl, *absolut* gesehen, immer noch gestiegen). Auch aus einem historischen Vergleich ist hier kein Trost zu schöpfen: Das BIP pro Kopf (513 US-Dollar) beträgt 1989 nur annähernd die Hälfte des britischen im Jahre 1700. Das britische Wachstum im 18. Jahrhundert war zwar noch geringer (etwa ein Zehntel des schwarz-afrikanischen Wertes seit 1950); alle anderen Ländergruppen, die zu Beginn unseres Jahrhunderts ähnliche Werte wie Schwarzafrika heute aufwiesen (Asien 405, Lateinamerika 645 und UdSSR 797 US-Dollar), die also eine nachholende Wirtschaftsentwicklung erfuhren, weisen in den folgenden Jahrzehnten säkular gesehen hohe Wachstumsraten auf, die sich im übrigen nach dem Zweiten Weltkrieg zum Teil dramatisch beschleunigt haben.

Auf den ersten Blick hoffnungsvoller erscheint die Situation im mittleren Osten mit einem Wachstum von 2,8 Prozent 1950–1987. Auch hier ist jedoch einem hohen Wachstum 1950–1973 (5,1 Prozent) ein massiver Rückgang (–0,8 Prozent) gefolgt²⁴. Der Vollständigkeit halber seien noch die Werte für 16 „kleinere“ lateinamerikanische und 11 „sonstige“ asiatische Länder angeführt. Wie sich zeigt, sind die Wachstumsraten der Tendenz nach ähnlich (Tab. 2).

VII. Entwicklungspolitische Folgerungen und Zusammenfassung

Der Einbruch der Weltkonjunktur 1973 quer durch alle Regionen mit Ausnahme Asiens²⁵ weist auf die Bedeutung des externen Faktors „Ölpreisschock“ hin, mit dem alle Länder zu kämpfen hatten, den sie aber unterschiedlich gut bewältigt haben. Bei allen sonstigen Faktoren, die die Problemregionen in ihre mißliche Lage gebracht haben, bedeutet der Ölpreisschock den Unterschied zwischen Wachstum und Stagnation oder Rückgang des Sozialpro-

22 Vgl. A. Maddison (Anm. 6), Tabelle 7.1, S. 85.

23 Vgl. Weltentwicklungsbericht 1991 (Anm. 15), Tabelle 1.1, S. 17.

24 Vgl. A. Maddison (Anm. 6), Tabelle 7.1, S. 85.

25 Hier hat das Wachstum sogar noch zugenommen!

Tabelle 2: BIP-Pro-Kopf-Wachstumsraten, sonstige Länder

Ländergruppe	1950-1973	1973-1987	1950-1987
16 Länder Lateinamerikas	2,1	- 0,3	+ 1,2
11 Länder Asiens	3,5	4,1	3,7

Quelle: A. Maddison (Anm. 6), Tabelle 7.1, S. 85.

duktes pro Kopf. Sicherlich nicht neu, aber durch unsere Zahlen erneut bestätigt: die eigentlich Leidtragenden des Ölpreisschocks sind die ärmsten Länder dieser Erde geworden.

Je mehr Zeit vergeht, um so weniger sind wir berechtigt, von „der“ Dritten Welt oder „den“ Entwicklungsländern zu sprechen²⁶. Die Tücken der Exponentialrechnung führen schon nach wenigen Jahrzehnten dazu, daß bescheiden erscheinende Unterschiede von Wachstumsraten beträchtliche Unterschiede im Wohlstandsniveau verschiedener Länder produzieren. Die Ausdifferenzierung „der“ Dritten Welt schreitet fort, die Differenz des Wohlstandsniveaus nimmt zu, und zwar keineswegs nur zwischen dem Block „der“ Industrieländer und demjenigen „der“ Entwicklungsländer. Die Wohlstandsunterschiede *innerhalb* der Gruppe „der“ Entwicklungsländer sind inzwischen (in relativen wie absoluten Zahlen) größer als zwischen „den“ Entwicklungsländern und „den“ Industrieländern. Zwischen Arm und Reich gibt es keinen Graben, der die eine von der anderen Gruppe klar und unmißverständlich trennte; vom ärmsten bis zum reichsten Land gibt es vielmehr ein Kontinuum, das die Grenzziehung willkürlich erscheinen läßt (eine Beobachtung übrigens, die der englische Ökonom P. T. Bauer schon vor Jahrzehnten gemacht hat).

Zum gleichen Ergebnis (Auflösung des Entwicklungsländer-Begriffs) führt die angeführte Beobachtung, daß die bevölkerungsreichen Länder Asiens inzwischen (1987) fast zwei Drittel des Wohlstandsniveaus der reichen Länder im Jahre 1900 erreicht haben, die Lateinamerikaner dieses Niveau um 60 Prozent übertreffen und etwa da stehen, wo die westliche Welt 1950 stand. Wieso soll das saturierte Deutsche Reich 1900 *kein*, das heute mehr als doppelt so reiche Argentinien aber ein Entwicklungsland sein – mit allen damit verbundenen Weiterungen und Forderungen an Industrieländer, Argumentationen für Sammlungen durch entwicklungspolitisch tätige Organisationen etc.?

Mit Ausnahme der Problemregionen ist es nicht haltbar, von einer „Verarmung ‚der‘ Dritten Welt“

zu sprechen. Für die überwiegende Zahl der Menschen in diesem Raum hat unser Jahrhundert eine im historischen Vergleich beispiellose Wohlstandssteigerung mit sich gebracht, trotz aller Krisen und Rückschläge, eine Wohlstandssteigerung, die in der Regel die der heute führenden Industrieländer im 19. Jahrhundert bei weitem übertrifft²⁷. Vor dem Hintergrund Hunderttausender Jahre menschlicher Existenz, die durch Bedrohung durch Hunger und Krankheiten gekennzeichnet war, aus der erst die industrielle Revolution einen Ausweg bedeutete, ist dieser Erfolg nicht geringzuschätzen. Er ist mittel- bis langfristig geeignet, den bis ins 16. Jahrhundert bestehenden (ungefähren) Gleichstand der Hochkulturen in wirtschaftlicher Hinsicht wiederherzustellen.

Selbst das vielbeklagte Bevölkerungswachstum, das als Ursache vieler Probleme gilt, ist unter anderem Blickwinkel Ausdruck eines enormen sozialen Fortschritts: Nur in Ausnahmefällen ist es das Resultat einer Erhöhung der Geburtenraten, vielmehr meist auf eine radikale Verminderung der Sterblichkeitsraten (vor allem bei Säuglingen und Kleinkindern), also auf eine Erhöhung der Lebenserwartung, zurückzuführen.

„Entwicklung“ und „Unterentwicklung“ sind weniger denn je als Zustand denn als Prozeß zu begreifen, als Prozeß, der durch falsche Politik, Krieg oder Bürgerkrieg, gelegentlich auch durch die Ungunst der weltwirtschaftlichen Lage stets gefährdet erscheint. Kein „entwickeltes“ Land hat eine Garantie, stets zu den führenden Ländern zu zählen; kein „unterentwickeltes“ Ursache, sich auf die Dauer mit diesem Zustand abzufinden. Argentiniens Wohlstand vor dem Ersten Weltkrieg übertrifft den Finnlands, Japans und Norwegens und liegt fast gleichauf mit dem Italiens und Schwedens. Bis 1987 ist er hingegen sogar von Brasilien und Chile erreicht worden und beträgt weniger als ein Drittel des Durchschnittswertes der OECD. Großbritannien weist um 1900 144 Prozent des Durchschnittswertes der OECD auf, im Jahre 1987

26 So schon im Titel von Nigel Harris, *The End of the Third World. Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology*, London 1986.

27 1900-1987: Asien 1,4 Prozent, Lateinamerika 2,3 Prozent Wachstum des BIP pro Kopf und Jahr; 1950-1987: Asien 3,5 Prozent, Lateinamerika 2,2 Prozent! Vgl. A. Maddison (Anm. 6), Tabelle 1.1, S. 14.

noch 83 Prozent. Umgekehrt Japan mit 35 Prozent um 1900 gegenüber 88 Prozent im Jahre 1987!

Noch immer bleibt unklar, inwieweit die Entwicklung der Dritten Welt mit der Entwicklungspolitik der Industrieländer kausal zusammenhängt. Kapitalzuflüsse aus dem Ausland können Wachstumsprozesse sicherlich beschleunigen, vorausgesetzt, sie werden investiv verwendet und führen nicht direkt oder indirekt (via Substitutionsprozesse) zu einer Erhöhung des Konsums. Ausgerechnet Argentinien hatte aber um 1913 Verfügung über Auslandskapital, das pro Kopf nur noch von Kanada übertroffen wurde²⁸. Selbst im günstigsten Falle ist Auslandshilfe nur ein Faktor unter vielen, die Entwicklung möglich machen oder beschleunigen; aber noch so erfolgreiche Projekte, noch so hoher Zufluß von Auslandskapital können durch falsche Verwendung oder eine unverantwortliche Wirtschaftspolitik wirkungslos verpuffen oder sogar Probleme schaffen, statt sie zu lösen (z. B. die Schuldenkrise seit 1982).

Was folgt daraus für die Außen- und Entwicklungspolitik? Zunächst wäre der Westen gut beraten, die Einwände gewisser Vertreter der Dritten Welt über ihr hartes Los im Lichte der mitgeteilten Daten zu relativieren und zu einem guten Teil als Lobbyismus zu verstehen. Die lautesten Klagen kamen aus den Ländern, ja die entwicklungspolitische Orthodoxie ist über lange Jahre ausgerechnet von der Weltgegend (Lateinamerika) dominiert worden, die am wenigsten Grund zur Klage hatte. Für andere Vertreter der „Dritten Welt“ war das Spielen auf der Klaviatur von Schuldgefühlen des Westens wegen des Kolonialismus überaus einträglich (Tansania unter Nyerere) und hat sogar den Hinweis auf eine ineffiziente Wirtschaftspolitik durch die westlichen Geldgeber verboten. Soweit Entwicklungspolitik ihren Namen verdient, wäre eine harte Auflagenpolitik (Geld des deutschen Steuerzahlers nur einzusetzen bei rationabler Aussicht auf Erfolg) bei Sozial- und Wirtschaftspolitik und bei Respektierung von Menschen- und Bürgerrechten zu empfehlen²⁹.

Humanitäre Gesichtspunkte verbieten demgegenüber die Vernachlässigung der Problemregionen Afrika, Naher Osten und einzelner Länder auch in

28 Vgl. A. Maddison (Anm. 8), Tabelle 4.2, S. 45; vgl. für 1938 Tabelle 5.5, S. 61.

29 Die Anzeichen verdichten sich, daß zwischen politischer Freiheit und Wirtschaftserfolg enge Zusammenhänge bestehen, entgegen früheren Rufen nach der starken Hand, die Entwicklung unter Bedingungen von Armut erst möglich mache. Vgl. Jürgen H. Wolff, Demokratie, Armut und Entwicklung: Ein Überblick, in: Verfassung und Recht in Übersee, 24 (1991), S. 393–406, und die dort genannte Literatur.

den erfolgreichen Regionen (etwa Bangladesch, Bolivien u. a.). Nur sollte man sich bewußt sein, daß ohne eine radikale Wende, wie sie etwa die Weltbank vor wenigen Jahren für Afrika vorgeschlagen hat³⁰, hier nicht viel mehr als eine Art internationale Armenfürsorge möglich sein dürfte. Hier liegt der klassische Fall eines Zielkonfliktes vor: Unter Gesichtspunkten der Effizienz wäre eine Förderung der erfolgreichen Länder zu fordern, humanitäre Gesichtspunkte sprechen für die Hilfe an die ärmsten Länder.

Abschließend kann festgestellt werden, daß die Beobachtung historisch richtig ist, daß „die Reichen immer reicher werden“, auch wenn dies kein Naturgesetz ist. Falsch ist (von wenigen Ausnahmen abgesehen) aber die Behauptung, die Armen würden immer ärmer; äußerstenfalls werden sie nicht ganz so schnell reich wie die reichen Länder. Viele der „armen“ Länder sind heute *erheblich* reicher als die „reichen“ noch um die Jahrhundertwende oder nähern sich diesem Stand rasch an. Richtig ist allerdings auch, daß die Lücke zwischen den Industrieländern als Gruppe und den lateinamerikanischen und asiatischen Entwicklungsländern seit Anfang des Jahrhunderts zugenommen hat. Selbst hier ist aber seit 1973 wenigstens für Asien eine Trendwende eingetreten; der Kontinent wächst seither schneller als die Gruppe der Industrieländer. Die hohe Bevölkerungszahl Asiens bedeutet, daß das geringe Wachstum Lateinamerikas in Durchschnittswerten für Asien und Lateinamerika mehr als kompensiert wird. Beide Kontinente zusammen genommen wachsen daher seit 1973 schneller als der OECD-Raum. Zu Panik (oder zu der Annahme, daß die Kluft zwischen Nord und Süd „irreversibel“ ist) besteht kein Anlaß.

Ziel dieses Aufsatzes war es nicht, die Existenz von Hunger, Elend und Ausbeutung in der Dritten Welt zu leugnen oder zu verharmlosen. Die Zahlen beweisen aber wenigstens für Asien und Lateinamerika, daß soziale Reformprogramme jedenfalls nicht an der verfügbaren ökonomischen Redistributionsmasse scheitern müssen³¹. Eine ganz andere (und von außen nur bedingt beeinflussbare) Frage ist es natürlich, ob und wie weit nationale Eliten bereit sind, solche sozialen Reformprogramme in Angriff zu nehmen und damit ihr wohlverstandenes langfristiges Interesse vor die kurzfristige Verteidigung von politischen und wirtschaftlichen Vorteilen zu setzen.

30 World Bank, Sub Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspective Study, Washington, D. C. 1989.

31 Bismarcks Sozialgesetzgebung etwa wurde in einem Land verwirklicht, dessen Wohlstand erheblich unter dem Asiens oder Lateinamerikas heute lag.

Drogenwirtschaft und Drogenpolitik in Entwicklungsländern

I. Einleitung

Mit einem jährlichen Umsatz von gegenwärtig mehr als 500 Mrd. US-Dollar gehört der illegale Drogenhandel zu den dynamischsten Branchen der Weltwirtschaft. Klassische Verbrauchermärkte für Drogen aller Art sind die Industrieländer, für die die Entwicklungsländer als traditionelle Hauptlieferanten von Drogen pflanzlichen Ursprungs auftreten. Größte Bedeutung unter diesen haben die beiden Rauschgifte Heroin und Kokain bzw. deren Vorprodukte und Derivate. Kokain wird vor allem in Lateinamerika produziert, während Asien das Hauptproduktionsgebiet für Heroin ist.

Die Drogenwirtschaft beeinflusst die Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen in Verbraucher- wie in Produktionsländern in vielfältiger Weise. Im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehen die negativen wohlfahrtspolitischen Wirkungen und die sozialen Schäden des Drogenmißbrauchs in den Industrieländern. Dagegen werden die gravierenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Effekte der Drogenwirtschaft auf die Anbau- und Produktionsländer kaum beachtet. In einigen dieser Staaten ist die Drogenwirtschaft in den letzten Jahrzehnten zu einem der wachstumsträchtigsten Sektoren aufgestiegen. Produktion und Export von Drogen führen nicht nur zu tiefgreifenden Änderungen der Wirtschaftsstruktur dieser Länder; sie beeinflussen hier auch den Wachstumsprozeß sehr nachhaltig. Unter dem Druck der Verbraucherländer werden nicht selten auch in den Produktionsländern Anti-Drogenpolitiken formuliert, die mit mehr oder weniger Erfolg angewandt werden und die Produktionsländer oft vor schwierige wirtschaftspolitische Probleme stellen.

Die vielfältigen ökonomischen Wirkungen der Drogenwirtschaft auf die Entwicklungsländer und die Wirksamkeit ihrer drogenpolitischen Maßnahmen sollen im folgenden betrachtet werden. Hervorgehoben sei zunächst, daß zuverlässige Daten für eine genauere Untersuchung kaum existieren. Verfügbar sind allenfalls Schätzungen, die je nach

Quelle weit auseinanderliegen; sie ermöglichen es jedoch, die wesentlichen Probleme aufzuzeigen und deren ungefähre Größenordnungen herauszuarbeiten.

II. Anbau-, Produktions- und Verbrauchsgebiete

Die mit der Drogenwirtschaft verbundenen Entwicklungsländer sind nicht alle in gleicher Weise und in gleichem Umfang an diesem wachsenden Geschäft beteiligt. So sind in Lateinamerika Bolivien und Peru die Hauptproduzenten von Koka- blättern, während in Kolumbien bis vor kurzem die Zentren der Weiterverarbeitung konzentriert waren. Mexiko und auch andere zentralamerikanische sowie karibische Länder werden als Transitländer genutzt. Einige der letztgenannten Länder, aber auch Uruguay, sind zugleich wichtige Zentren der Geldwäsche. Mit der Zunahme des Kokainkonsums in Europa und als Folge des sogenannten Kokainkrieges in Kolumbien unterliegen diese arbeitsteiligen Strukturen in letzter Zeit raschen Veränderungen. So entwickelt sich Brasilien allmählich zu einem bedeutenden Anbauland, und in Peru und Bolivien nimmt die Weiterverarbeitung rapide zu. Venezuela und Chile sowie einige afrikanische Länder werden zu neuen Transitländern, auch Ecuador beteiligt sich neuerdings am Drogenhandel.

Ähnliches gilt in bezug auf asiatische Länder. Das traditionelle Anbaugebiet für Schlafmohn und für die Produktion von Heroin ist das sogenannte „Goldene Dreieck“ mit den Ländern Myanmar (Burma), Laos und Thailand, von denen letzteres immer mehr als Transitland in Erscheinung tritt. Zudem hat dem „Goldenen Dreieck“ inzwischen der „Goldene Halbmond“ (Afghanistan-Iran-Pakistan) als Anbaugebiet den Rang abgelassen. Pakistan ist zunehmend auch zu einem Zentrum der Weiterverarbeitung geworden, während neben Indien und China einige afrikanische Länder (Nigeria, Elfenbeinküste, Kamerun, Kenia, Somalia)

zu wichtigen Transitländern geworden sind. Auch Mexiko und Kolumbien treten in den letzten Jahren als Produzenten von Heroin auf, das in erster Linie auf dem US-amerikanischen Markt abgesetzt wird. Als potentiell wichtige Anbaugelände gelten zudem die zentralasiatischen Republiken der ehemaligen UdSSR. Angesichts der vorherrschenden Wirtschaftskrise und der politisch-sozialen Verhältnisse ist es durchaus wahrscheinlich, daß sich diese Republiken allmählich als neue Produktions- und Handelszentren für Heroin etablieren werden.

Die traditionellen Verbrauchermärkte liegen in den USA und in Europa. In Europa wird hauptsächlich Heroin konsumiert. Wegen der Intensivierung der Drogenbekämpfung in den USA und aufgrund gewisser Sättigungserscheinungen haben sich die Drogenkartelle um neue Märkte bemüht. Seitdem ist der Konsum von Kokain in Europa und Japan im Steigen begriffen. Aber auch in Produzenten- und Transitländern nimmt der Konsum von Rauschgift rapide zu. So ist der Drogenkonsum in Thailand und Pakistan inzwischen zu einem ernstzunehmenden Problem geworden. Sogar die afrikanischen Transitländer geraten zunehmend in den Strudel von Drogenkonsum und Drogenkriminalität. Dasselbe gilt für die lateinamerikanischen Produktions- und Transitländer.

III. Ökonomische Auswirkungen von Drogenproduktion und -handel

Die Drogenwirtschaft stellt die Anbau- und Produktionsländer insofern vor schwierige Probleme, als sie kurzfristig beträchtliche ökonomische Vorteile für die betreffenden Länder mit sich bringen kann, denen aber längerfristig Nachteile gegenüberstehen. Die wesentlichen Vorteile bestehen in höheren Wachstumsraten, die sich aus dem Anbau der Drogensträucher und den dadurch ausgelösten weiteren indirekten Wachstumsimpulsen ergeben (höhere Nachfrage nach Nahrungsmitteln und dauerhaften Konsumgütern, Reinvestitionen, höhere Importkapazität). Darüber hinaus entstehen direkte und indirekte Beschäftigungseffekte.

Das Ausmaß dieser vorteilhaften Effekte ist allerdings von Land zu Land sehr unterschiedlich. So beträgt z. B. die Produktion von Kokablättern in Peru schätzungsweise neun Prozent und in Bolivien 24 Prozent des offiziellen Bruttonationalproduktes (BSP). Die Beschäftigungseffekte werden in Peru auf 800 000 und in Bolivien auf 500 000 Perso-

nen geschätzt. Die Schätzungen der ins Land zurückfließenden Deviseneinnahmen gehen für Peru von 800 Mio. und für Bolivien von 600 Mio. US-Dollar jährlich (ca. 45 bzw. 75 Prozent der offiziellen Exporteinnahmen) aus¹. In Kolumbien sind die Beschäftigungswirkungen hingegen relativ gering. Dagegen sollen die Deviseneinnahmen bei der Finanzierung der hohen Wachstumsraten der achtziger Jahre eine große Rolle gespielt haben². Allerdings hat sich dieses Bild seit der Intensivierung der Drogenbekämpfung in Kolumbien und dem daraus folgenden binnenwirtschaftlichen Preisverfall für Kokablätter ab 1989 aller Wahrscheinlichkeit nach stark verändert³.

Für die opium- und heroingroduzierenden Länder liegen keine vergleichbaren Schätzungen vor. Sicher ist jedoch auch hier, daß die Wirkungen von Land zu Land unterschiedlich sind. So ist der Wachstumseffekt für Myanmar allein wegen seines höheren Produktionsanteils wahrscheinlich weit größer als in Thailand⁴.

Die indirekten Wachstumswirkungen ergeben sich aus zwei Quellen. Zum einen führt das infolge von Drogenanbau und -produktion gestiegene Einkommen zu einer höheren Nachfrage nach Nahrungsmitteln und dauerhaften Konsumgütern, die deren Produktion stimuliert (Multiplikatoreffekte). Zum anderen wird ein Teil der Erlöse aus der Drogenproduktion in andere Wirtschaftszweige investiert und ermöglicht dort eine höhere Produktion (Investitionseffekte). Diese Multiplikator- und Investitionseffekte der Drogenwirtschaft sind zwar in der Regel beachtlich, dürfen aber nicht überschätzt werden. Der größte Teil – oft über zwei Drittel – der Erlöse aus Drogenexporten verbleibt in der Regel im Ausland. Der ins Land zurückfließende Teil wird nur zu einem geringen Teil investiert. Die Investitionen werden vorzugsweise im Bau- und Dienstleistungsgewerbe, landwirtschaftlichen Großbetrieben und zum Teil im informellen Kleingewerbe (der Schat-

1 Vgl. Rasul Shams, Das Koka- und Kokaingeschäft in Bolivien. Ökonomische Relevanz und Drogenbekämpfungspolitik, HWWA-Report Nr. 95, Hamburg 1992; Peter Lindlein, Kokawirtschaft in Peru: Banale Fakten und Fromme Mythen, in: Vierteljahresberichte, (1990) 122, S. 421–432.

2 Vgl. IRELA (Instituto De Relaciones Europeo-Latinoamericanas), Latin America, Europe and the Drug Problem: New Forms of Cooperation, Madrid 1991, S. 17.

3 Als Folge des Preisrückganges sank der Anteil der durch Koka erzielten Wertschöpfung am BSP Boliviens auf zwölf Prozent und die Exporteinnahmen gingen auf 210 Mio. US-Dollar zurück. Vgl. R. Shams (Anm. 1), S. 8.

4 Zu diesen Ländern vgl. Petra Eschenbacher, Drogenproduktion und Drogenhandel. Beispiele aus Lateinamerika und Südostasien, in: ifo-Forschungsberichte Nr. 72, München u. a. 1990.

tenwirtschaft) getätigt. So wird der Bauboom in Städten wie Cochabamba und Santa Cruz in Bolivien und Chiang Mai und Chiang Rai in Thailand dem Zufluß von Drogengeldern zugeschrieben. Die Nachfrage nach Investitionsgütern und der durch Drogengelder finanzierte Konsum führt bei zumindest kurzfristig niedrigen Angebotselastizitäten der Landwirtschaft und der heimischen Industrie wie etwa in Bolivien zu hohen Importen bzw. bei hohen Importschranken zum Aufblühen von Schmuggel. Dieser Sachverhalt mindert den indirekten Beitrag von Drogenexporten zum Wachstum, da die durch die höhere Nachfrage angeregte Produktion im Ausland stattfindet.

Drogenexporte können die Entwicklung in den Anbau- und Produktionsländern allerdings auch negativ beeinflussen. Wie die Erfahrungen von Nordsee-Ölproduzentenländern (Holland, Norwegen) gezeigt haben, führt ein Boom in Produktion und Export natürlicher Ressourcen zum Entzug von Ressourcen aus anderen Sektoren und zu einer Überbewertung der Währung, die die Exporttätigkeit anderer Sektoren erschwert. Vor allem die Entwicklung in den Sektoren Industrie und Landwirtschaft kann dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden (die sogenannte holländische Krankheit).

Empirische Untersuchungen dieser negativen Effekte existieren wegen fehlender Daten für die Entwicklungsländer nicht. Je nach Bedeutung der Drogenwirtschaft und der verfolgten Wirtschaftspolitik dürfte ihr Ausmaß von Land zu Land sehr unterschiedlich sein. Im Falle Boliviens ist z. B. zu vermuten, daß die negativen Effekte gegenwärtig nicht stark ins Gewicht fallen⁵. Dies liegt daran, daß bisher in der Regel Arbeitslose in den Koka-sektor abwanderten und die benötigte landwirtschaftliche Nutzfläche in erster Linie durch Kolonisation gewonnen wurde. Als Folge realer Abwertungen und einer strikten Stabilisierungspolitik seit 1985 hielt sich darüber hinaus die Überbewertung der Währung (Boliviano) in Grenzen. Die Folgen waren jedoch sehr hohe reale Zinsen, die sich hemmend auf die Investitionstätigkeit auswirkten.

Die Drogenwirtschaft hat auch gravierende Umweltschäden zur Folge. Kokain ebenso wie Heroin wird in einem mehrphasigen Verarbeitungsprozeß durch Hinzufügung von Chemikalien in primitiven Labors gewonnen, die oft in unzugänglichen Gebieten liegen. Die Überreste dieser Chemikalien gelangen in das Erdreich und die Gewässer und

führen zu ihrer Kontamination mit der Folge einer Vernichtung der Lebensgrundlagen von Pflanzen und Tieren. In Peru – aber auch in Bolivien – hat die dadurch bedingte Umweltverschmutzung bereits alarmierende Ausmaße erreicht. In beiden Ländern wird darüber hinaus durch Rodungen ökologisch wertvoller Waldbestand vernichtet⁶.

IV. Grenzen der Anti-Drogenpolitik in den Anbauländern

Angesichts der wirtschaftlichen Stagnation und der weit verbreiteten Arbeitslosigkeit neigen die Regierungen der betreffenden Entwicklungsländer dazu, die positiven Effekte der Drogenwirtschaft höher zu bewerten als deren negative Folgen. Dies mindert ihre Entschlossenheit, eine wirksame Anti-Drogenpolitik zu betreiben. Gleichzeitig stehen sie aber unter starkem Druck seitens der Industrieländer, vor allem der USA, Drogenanbau und -produktion zu unterbinden. Als Ergebnis hat sich in den Anbauländern eine Verbotspolitik durchgesetzt, die nicht immer mit der notwendigen Entschlossenheit verfolgt wird⁷.

Nicht nur aus diesem Grunde ist diese Verbotspolitik bisher ohne nennenswerte Erfolge geblieben. Es ist praktisch unmöglich, Anbau und Produktion, die zum größten Teil in unzugänglichen Gegenden erfolgen, zu verhindern. Die langen Grenzen sind kaum lückenlos zu kontrollieren. Die Leichtigkeit, mit der neue Anbaugelände erschlossen, die Drogenlabors verlegt und der Transport organisiert werden kann, ist ein weiteres unüberwindliches Hindernis für eine effiziente polizeiliche Verfolgung. Hinzu kommt die weit verbreitete Korruption und die von der Drogenmafia aufgebaute personelle Infrastruktur, die bis in die höchsten Kreise von Politik, Armee, Banken und Industrie hineinreicht. Ein weiteres Hindernis stellen starke militante Bauernverbände – wie z. B. in Bolivien – und bewaffnete Rebellen bzw. Befreiungsbewegungen dar, die sich durch Drogengelder finanzieren wie in Peru, Nord-Thailand oder Afghanistan.

Für die Landbewohner stellt der Anbau von Kokasträuchern bzw. Schlafmohn oft die einzig sichere

5 Vgl. R. Shams (Anm. 1).

6 Vgl. R. Shams (Anm. 1), S. 20f.; Marc J. Dourojeanni, *El impacto ambiental del cultivo de coca y producción de cocaína en la cuenca amazónica peruana*, La Paz 1990.

7 In einigen Ländern wie Peru und Bolivien existiert neben dem illegalen auch ein legaler Markt zur Deckung des traditionellen Konsums.

Grundlage für eine wirtschaftliche Existenz dar. Die Anbautechnologie ist einfach und seit Jahrtausenden bekannt. Die Ansprüche dieser Pflanzen an die Bodenqualität sind gering und Ausrüstung, Dünger und Herbizide werden kaum benötigt. Der Transport und die Weiterverarbeitung zu Kokapaste bzw. Opium sind leicht möglich, der Absatz ist sichergestellt und gewährt ein relativ hohes Einkommen. Wegen mehrmaliger Ernten im Jahr von Kokablättern und wegen der guten Konservierbarkeit von Opium bietet der Anbau zudem ein dauerhaftes Einkommen.

Aus den genannten Gründen ist die in Übereinstimmung mit den internationalen Vereinbarungen auch in den Anbauländern geltende Verbotspolitik bisher ohne nennenswerte Erfolge geblieben. Nicht nur die Korruption, sondern auch die leichte Erschließung neuer Anbaugelände und der leicht zu bewerkstellende Transport machen eine wirksame Kontrolle unmöglich. Mit massivem Einsatz von Militär könnten zwar Erfolge erzielt werden. Die Militarisierung der Drogenbekämpfung ist jedoch auf Dauer nicht nur wegen ihrer hohen Kosten kaum aufrechtzuerhalten. Sie führt – wie im Falle Boliviens im Jahre 1986 – auch leicht zu sozialen Unruhen. Allerdings würde sogar ein Erfolg der Verbotspolitik paradoxerweise auf lange Sicht aus ökonomischen Gründen unwirksam bleiben müssen. Das dadurch verknappte Angebot würde nämlich zur Erhöhung der Exportpreise führen und von neuem Anreize für die illegale Produktion der Drogen schaffen.

Einen Ausweg aus dieser Lage würde die Verknüpfung der Verbotspolitik mit einer Substitutionspolitik bieten, die den Bauern ein Einkommen aus dem Anbau alternativer Pflanzen bzw. aus Beschäftigungen in landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten sichert. Eine solche Substitutionspolitik wird seit den siebziger Jahren im „Goldenen Dreieck“ und in der North-West Frontier Province in Pakistan sowie seit Mitte der achtziger Jahre in Chapare in Bolivien betrieben.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Substitutionspolitik sind jedoch keineswegs ermutigend. Von regional begrenzten Erfolgen wie z. B. in den nördlichen Provinzen von Thailand abgesehen, ist die Produktion von Drogen trotz alternativer Projekte rapide gestiegen. Der Erfolg bestand hauptsächlich in einer Flächensubstitution, da die für alternative Produktionen freigesetzten Flächen durch Erschließung neuer Flächen für den Anbau von Drogenpflanzen mehr als kompensiert wurden. Hinzu kam, daß – wie z. B. in Chapare – die Substitutionspolitik kaum mit der als Folge von

Neueinwanderungen anwachsenden Anbaufläche für Drogenpflanzen Schritt halten konnte.

Die Wirksamkeit der Substitutionspolitik hängt entscheidend von bestimmten Voraussetzungen ab. So müssen in der Landwirtschaft zu entwickelnde Aktivitäten eine ebenso hohe Rentabilität aufweisen wie Drogenanbau und -produktion. Darüber hinaus müssen andere Agrarprodukte den ökologischen Bedingungen in den Anbaugeländen angepaßt und die Vielfalt der landwirtschaftlichen Produktion gesichert sein, um die Abhängigkeit von den Schwankungen der Weltmarktpreise zu vermindern.

Das entscheidende Problem bei der Substitutionspolitik ist keineswegs das Vorhandensein landwirtschaftlich und ökologisch geeigneter alternativer Kulturen. Wenngleich zum Teil mit einem beachtlichen Aufwand an Forschung und Entwicklung, können die notwendigen Voraussetzungen hierfür durchaus geschaffen werden. In dieser Hinsicht hat z. B. das Instituto Boliviano de Tecnología Agrícola (IBTA) im Chapare, das von der United States Agency for International Development (USAID) unterstützt wird, eine vorbildliche Arbeit geleistet. In der La-Jota-Forschungsstation wurden im Rahmen umfangreicher Versuchsreihen alternative Anbaukulturen und -programme entwickelt, die den besonderen agronomischen und topographischen Bedingungen in verschiedenen Teilregionen des Chapare entsprechen. Bei dieser Forschung standen Kriterien wie Preis, Gewicht, Transportfähigkeit, Fehlen technologischer Kenntnisse und komplizierter technischer Geräte sowie ökologische und klimatische Angepaßtheit der Pflanzen im Vordergrund.

Die Forschungen im IBTA-Chapare zeigen, daß durchaus hochwertige landwirtschaftliche Produkte (Kokosnuß, Ananas, Palmen zur Gewinnung von Palmherzen, Pfeffer, Guaraná und tropische Fruchtbäume wie Maracuyá, Guanábama oder Carombola) existieren, deren Produktion unter den besonderen ökologischen und landwirtschaftlichen Bedingungen in Bolivien für die Campesinos lohnend sein könnte. Die Hauptschwierigkeit für eine erfolgreiche Substitutionspolitik besteht jedoch in der hohen Rentabilität von Drogenanbau und -produktion. Nur bei einem Sinken der Preise für Kokablätter und Opium wären die Bauern bereit, freiwillig zu alternativen Produktionen überzugehen. Dies ist jedoch angesichts der besonderen Nachfragebedingungen auf den Drogenmärkten kaum zu erwarten. Nur selten, wie z. B. 1989 als Folge großangelegter militärischer Verfolgungen in Kolumbien, kann es vorübergehend zu

drastischen Preissenkungen kommen. Darüber hinaus fehlt für alternative Produkte oft die notwendige Transport- und Marketinginfrastruktur, was zusätzlich ihre Konkurrenzfähigkeit mindert.

Solange die Nachfrage nach Drogen weltweit nicht spürbar zurückgeht, bleiben die Chancen für eine Substitutionspolitik gering. Sofern die Entwicklungsprojekte auf die Anbaugelände beschränkt bleiben, besteht zudem die Gefahr, daß mehr Menschen in diese Gebiete zuwandern und dadurch regionale Ungleichgewichte größeren Ausmaßes entstehen. Den betreffenden Anbauländern bleibt somit nur die Möglichkeit, durch eine umfassende Entwicklung ihrer Volkswirtschaften, die alle wichtigen Sektoren und entwicklungssträchtigen Regionen einschließt, die formelle Wirtschaft gegenüber der Drogenwirtschaft insgesamt zu stärken. Dies würde zwar die Drogenwirtschaft nicht sonderlich beeinträchtigen, es würde jedoch all denjenigen Menschen eine relativ sichere und legale Existenzmöglichkeit bieten, die armutsbedingt und aus Mangel an Alternativen das Risiko illegaler Aktivitäten im Drogensektor auf sich nehmen.

Eine solche umfassende Konzeption wird seit kurzem in Bolivien versucht. Ihre Durchsetzung setzt allerdings nicht nur eine effiziente Bürokratie voraus, sondern auch den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel, die überwiegend nur durch Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werden können⁸. Dabei entsteht jedoch das Problem, daß sich daraus für andere Entwicklungsländer ein Anreiz ergibt, durch stillschweigende Duldung bzw. Unterstützung des Drogenanbaus Ansprüche auf die Finanzierung von Entwicklungsprogrammen anzumelden.

V. Die Drosselung der Drogennachfrage in den Industrieländern

Wie bereits erwähnt, kann der Drogenanbau in den Entwicklungsländern am einfachsten durch eine Preissenkung für Kokablätter und Opium vermindert werden. Voraussetzung dafür ist ein drastischer Rückgang der Nachfrage nach Drogen in den Industrieländern. Die in den Industrieländern angewandten Instrumente reichen von der straf-

8 Der Finanzbedarf für ein sechsjähriges Programm bis 1995 wird in Bolivien auf 1,2 bis 1,8 Mrd. US-Dollar geschätzt. Vgl. R. Shams (Anm. 1), S. 54f.

rechtlichen Verfolgung des Handels über die Bestrafung des Konsums und die Verhinderung der Geldwäsche bis zu Nachfragesubstitution (Methadon-Programme), Prävention und Therapie. Von regional begrenzten Ausnahmen abgesehen, sind bisher jedoch durch solche Maßnahmen keine durchschlagenden Erfolge erzielt worden⁹.

Die strafrechtliche Verfolgung scheitert oft an der Leichtigkeit, mit der Ersatzorganisationen und -kanäle aufgebaut werden können. Eine effektive Bekämpfung der international bestens organisierten Drogenmafia mit guten Verbindungen zu Politik und Wirtschaft auch in den Industrieländern würde darüber hinaus eine permanente Ausweitung des Budgets für die Strafverfolgungsbehörden notwendig machen. Versuche zur Konfiszierung von Drogengeldern scheitern an hoch entwickelten Praktiken der Geldwäsche. Angesichts der Größe des Problems erweist sich die strafrechtliche Verfolgung der Konsumenten als unpraktikabel.

Die strafrechtliche Verfolgung des Drogenhandels ist nicht nur ineffektiv und teuer, sondern erweist sich selbst dann als kontraproduktiv, wenn sie Erfolge erzielt. Der daraus entstehende Preisauftrieb macht den Handel mit Drogen noch attraktiver.

Die Erfahrungen mit Prävention und Therapie sind ebenfalls kaum ermutigend. Die Prävention beschränkt sich oft auf Informationsvermittlung und Abschreckung. Aufgrund des enormen Drucks der zahlreichen jugendlichen und oft süchtigen „Street pushers“ auf potentielle Konsumenten bleiben solche Maßnahmen jedoch oft ohne Wirkung. Hinzu kommt, daß in der Regel für Prävention und Therapie weit weniger Mittel zur Verfügung gestellt werden als für die strafrechtliche Verfolgung.

VI. Die marktwirtschaftliche Lösung

Angesichts der geringen Erfolge der Verbotspolitik in den Anbau- wie in den Verbraucherländern wird zunehmend die Legalisierung von Drogen diskutiert. Damit wird die Erwartung verbunden, daß

9 Offizielle Meldungen aus den USA berichteten von einem Rückgang der Nachfrage nach Drogen. Ihnen stehen aber Untersuchungen gegenüber, die eher eine Verschiebung des Drogenkonsums auf innerstädtische Armutsgruppen als einen generellen Rückgang des Drogenkonsums erkennen lassen. Vgl. Heide Gramckow. Die Drogenpolitik der Bush-Administration und die Entwicklung des Drogenproblems in den USA, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/90, S. 28-39.

die Anreize, die letzten Endes für das rapide Wachstum des illegalen Marktes verantwortlich sind, beseitigt würden. Unter Verbotsbedingungen ist der Preis für Drogen hoch und die Produktion und der Handel mit ihnen besonders rentabel, da eine Monopolisierung des Marktes ermöglicht wird. Im Preis für Drogen ist zusätzlich zum Monopolaufschlag auch eine Risikoprämie als Kompensation für die zu erwartenden hohen Strafen und ein Ausgleich für die Ausgaben zur Bestechung und zur Unterminierung der Strafverfolgung enthalten. Die durch diese Faktoren in die Höhe getriebenen Preise können angesichts sehr niedriger Preiselastizitäten der Nachfrage leicht durchgesetzt werden.

Dieser Sachverhalt kommt in dem starken Preisauftrieb für Drogen zum Ausdruck. So kosteten im Jahre 1987 1 000 kg Kokablätter 1 567 US-Dollar¹⁰. Zur Herstellung von 1 kg Kokapaste, die einen Preis von 262 US-Dollar erzielte, sind in der Regel 96 kg Kokablätter notwendig. Aus 2 kg Paste wird 1 kg Kokainbase gewonnen (Preis 1 500 US-Dollar). Zuletzt wird aus 1,25 kg Kokainbase 1 kg reines Kokain produziert, das 1987 im Herstellungsland einen Preis von 3 917 US-Dollar erzielte. Im Verbraucherland dagegen erzielte 1 kg Kokain je nach Marktlage einen Großhandelspreis zwischen 20 000 und 40 000 US-Dollar¹¹. Ähnliches gilt auch für Heroin, da ein Bauer für 10 kg Opium zwischen 850 und 1 360 US-Dollar erhält. Über mehrere Stufen steigt der Preis für die daraus gewonnenen 1 kg Heroin auf 100 000 US-Dollar im Großhandel des Verbraucherlandes¹².

Die Gewinnspannen bei Drogen sind also sehr hoch. Die unmittelbare Folge der Legalisierung wäre ein Preisverfall für Drogen, da sie zur Ausweitung des Angebots führen würde. Dadurch würden sich die Gewinnmargen mindern und so den Anreiz für ein überdurchschnittliches Engagement in diesem Sektor schmälern. Dies gälte aber nur dann, wenn die durch die Preissenkung eventuell zusätzlich geschaffene Nachfrage der bereits süchtigen und der potentiellen Konsumenten spürbar hinter dem Mehrangebot zurückbliebe. Aus mehreren Gründen ist zu erwarten, daß dies der Fall sein kann¹³:

10 Die Mengen- und Preisstruktur auf verschiedenen Verarbeitungsstufen variiert in der Regel aufgrund von Qualitätsunterschieden in verschiedenen Anbaugebieten und der Marktlage in den verschiedenen Verbraucherzentren.

11 Vgl. R. Shams (Anm. 1), S. 25f.

12 Vgl. UN Economic and Social Council, Recommendations of the Intergovernmental Expert Group to Study the Economic and Social Consequences of Illicit Traffic in Drugs (E/CN.7/1991/25), 21. Dezember 1990, S. 8.

13 Vgl. Edward J. Mishan, Narcotics: The Problem and the Solution, in: Political Quarterly, 61 (1990), S. 411-462.

- Der entscheidende Faktor für die Nachfrageausweitung ist nicht der Preis, sondern der enorme Druck seitens der „Street pushers“, die zur Finanzierung ihres eigenen Konsums und wegen der gegenwärtig zu erzielenden Superprofite einen starken Anreiz haben, den Kreis ihrer Kunden auszuweiten.
- Auch bei Preisrückgängen bleibt, wie Untersuchungen für die USA zeigen, die Preiselastizität der Nachfrage zunächst niedrig. Ein Rückgang des Straßenpreises um zehn Prozent würde demnach bei Heroin die Nachfrage um zwei Prozent und bei Kokain um 0,6 Prozent erhöhen.
- Sinkende Preise würden in erster Linie zum Rückgang der Beschaffungskriminalität und nicht zur Ausweitung des Konsums führen.

Längerfristig kann jedoch nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden, daß eine Legalisierung des Konsums von harten Drogen und die daraus folgende permanente Preissenkung die Nachfrage nach diesen Drogen zumindest bei Süchtigen stark ausweiten könnte. So zeigen Untersuchungen über das Rauchen, den Konsum von Alkohol und über das Glücksspiel, daß langfristig die Preiselastizitäten weit höher sind als kurzfristig. Dieses Ergebnis steht in Übereinstimmung mit theoretischen Modellen, die dem Süchtigen ein rationales Verhalten unterstellen¹⁴.

Sofern aber die Gesamtnachfrage nicht übermäßig steigen und die Preise ausreichend sinken würden, wäre die Marktlösung dirigistischer Lösungen auch deshalb weit überlegen, da ihre sozialen Kosten erheblich geringer ausfallen würden als im Falle dirigistischer Lösungen. Da Prohibition nicht durchsetzbar ist, fallen bei dirigistischen Lösungen nicht nur Kosten für Versorgung und Rehabilitation von bereits Süchtigen an, sondern darüber hinaus Kosten für die Bekämpfung der Schwerstkriminalität (der Drogenmafia) und für die Repression der Beschaffungskriminalität. Hinzu kommen die sozialen Kosten eines wachsenden professionellen kriminellen Milieus und der zunehmenden sozialen Desintegration.

Harte Drogen sind allerdings keine Standardgüter. Sie führen nämlich zu einer radikalen Änderung der Präferenzstruktur der Süchtigen, so daß für ihn

14 Vgl. Gary S. Becker/Michael Grossmann/Kevin M. Murphy, Rational Addiction and the Effect of Price on Consumption, in: American Economic Review, 81 (1991) 2, S. 237-241.

alle anderen Güter im Vergleich zum Suchtgut an Bedeutung verlieren. Staatliche Interventionen in die Marktstruktur sind insofern durchaus angebracht. Fraglich ist jedoch, ob solche Interventionen die Form einer Prohibition annehmen müssen, die ohnehin nicht durchsetzbar ist. Weit angemessener erscheint, im Falle der Freigabe, eine Besteuerung harter Drogen, die den Konsum mindert, ohne das Angebot anzuregen.

Darüber hinaus ist eine weit differenziertere Politik notwendig, um das Risiko einer starken Konsumausweitung zu minimieren. Die bereits zitierten empirischen Untersuchungen zeigen z. B., daß süchtige Personen mit niedrigem Einkommen viel stärker auf Preisänderungen reagieren als Personen mit höherem Einkommen. Die Letzteren richten sich mehr nach den zu erwartenden nachteiligen Effekten des Drogenkonsums als nach dem Preis. Jugendliche reagieren ebenfalls stärker auf Preisänderungen als Erwachsene¹⁵. Die Anti-Drogenpolitik müßte daher Maßnahmen umfassen, wie z. B. ein Werbeverbot und eine breit angelegte und schichtspezifische Prävention, die viel stärker als heute üblich bei tieferen sozialen und psychologischen Ursachen der Drogenanfälligkeit ansetzt.

Gegenüber einer Liberalisierung des Marktes für harte Drogen bestehen allerdings nicht nur Be-

¹⁵ Vgl. ebd., S. 240f.

fürchtungen bei einem großen Teil der Bevölkerung, auf die die Politiker Rücksicht nehmen müssen. Ernstzunehmen ist auch der Widerstand von Strafverfolgungsbehörden, deren Angehörige sich bei einer Liberalisierung eventuell mit Arbeitsplatzverlusten konfrontiert sehen würden¹⁶.

Angesichts der zunehmenden Drogenprobleme in den Industrieländern, der steigenden Ausgaben für die Drogenbekämpfung und der geringen Erfolge dirigistischer Drogenbekämpfungspolitik ist es wahrscheinlich, daß die liberale Lösung des Problems sich immer mehr als die einzig gangbare Alternative anbietet. Auch eine Teilliberalisierung, die den Verkauf verbietet, den Kauf, Besitz und den Konsum jedoch straffrei läßt und diese Regelung mit öffentlichen Gratisabgaben an bereits Süchtige verbindet, wird schon diskutiert. Eine solche Teilliberalisierung dürfte auf weniger politische Widerstände stoßen, als eine ökonomisch eher vertretbare vollständige Freigabe. Fest steht allerdings, daß – welche Lösung auch bevorzugt wird – ohne eine Drosselung der weltweiten Nachfrage nach Drogen der Drogenbekämpfungspolitik in den Entwicklungsländern keine wirklichen Erfolge beschieden sein werden.

¹⁶ Zu den betroffenen Drogenbekämpfungsbürokratien gehören nicht nur nationale Behörden, sondern auch das United Nations International Drug Control Programm (UNIDCP), das sich strikt gegen eine Liberalisierung wendet.

Agrarentwicklungspolitik vor dem Offenbarungseid?

I. Einleitung

Armut, Hunger und Umweltzerstörung sind Bilder aus der Dritten Welt, die uns die Medien in vielfältiger Form in unsere Wohnzimmer tragen. 20 Millionen Menschen, so schätzt die Welthungerhilfe, sterben jährlich an Hunger und seinen Folgen, und fast 800 Millionen Menschen, ein Fünftel der Weltbevölkerung, leiden an chronischer Unterernährung. Mit diesen Schreckensnachrichten verbinden sich Bilder und Meldungen über eine wachsende Umweltzerstörung, über eine Zerstörung von Luft, Boden und Wasser.

Weltweit trägt die Landwirtschaft mit 23 Prozent zu den Gesamtemissionen bei, die für den vom Menschen verursachten Treibhauseffekt verantwortlich sind¹. Durch die Umwandlung von Tropenwäldern in landwirtschaftliche Nutzfläche – jährlich werden etwa 17–20 Millionen Hektar Tropenwälder vernichtet – wird Kohlendioxyd freigesetzt, dessen Menge mit ungefähr 15 Prozent zur globalen Erwärmung beiträgt. Durch die Methan-Emission im Reisanbau, in der Rinderhaltung und beim Verbrennen von Biomasse leistet die Landwirtschaft einen weiteren siebenprozentigen Beitrag zum Treibhauseffekt.

Zunehmende Bodenerosion als Folge einer intensiveren landwirtschaftlichen Nutzungsweise vermindert die Bodenfruchtbarkeit, beeinträchtigt Bewässerungsprojekte und Dämme, läßt Kanäle und Häfen versanden und vernichtet produktive Feuchtgebiete. Schätzungen besagen, daß bis zum Jahre 2000 durch Erosionsvorgänge auf jeden Bewohner der Erde etwa 32 Prozent weniger Boden kommen als heute²; in einigen Ländern werden die jährlichen Verluste an landwirtschaftlichem Produktionspotential auf 0,5 bis 1,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes beziffert.

1 Vgl. A. Ehrlich, Der Beitrag der Landwirtschaft zur globalen Erwärmung, in: J. Leggett (Hrsg.), *Global Warming. Der Greenpeace Report*, München u.a. 1991, S. 449 ff.; J. Goldenberg, Politische Reaktionen auf die globale Erwärmung, in: ebd., S. 236.

2 Vgl. J. Herkendell/E. Koch, *Bodenzerstörung in den Tropen*, München 1991, S. 43.

Durch wachsenden Bevölkerungsdruck, hohen Viehbestand, zu intensive landwirtschaftliche Nutzung, Brandrodung und das Abtragen von Feuerholz und Dung weiten sich in den trockenen und halbtrockenen Gebieten die Verödung von Land und die Wüstenbildung dramatisch aus. Etwa 21 Millionen Hektar degradieren jährlich bis zur Unrentabilität ihrer Bewirtschaftung, und weitere sechs Millionen Hektar, das sind etwa 1,7 Prozent der gesamten ackerbaulich genutzten Fläche, veröden unwiederbringlich. Holz und Holzkohle stellen in Afrika mit etwa 60 Prozent den wichtigsten Energieträger dar. Die Verwendung von Kuhdung zu Energiezwecken führt zu erheblichen landwirtschaftlichen Ertragseinbußen; in Asien und Afrika werden jährlich etwa 100 Milliarden Tonnen Dung verbrannt, was mit einem Verlust von 20 Millionen Tonnen Getreide gleichgesetzt wird.

In vielen Regionen der Welt droht eine zunehmende Wasserverknappung. Bis zum Jahre 2000 werden viele Länder pro Kopf nur halb so viel Wasser zur Verfügung haben wie 1975. Hauptwassernutzer mit einem Anteil von etwa 70 Prozent ist die Landwirtschaft. Weltweit werden etwa 15 bis 20 Prozent des Ackerlandes bewässert, auf denen etwa 30 bis 40 Prozent der gesamten Agrarproduktion erzeugt werden. Die Hälfte der weltweiten Bewässerungsflächen jedoch ist inzwischen bis zur Unfruchtbarkeit versalzt³; davon betroffen ist nicht nur die landwirtschaftliche Produktion, sondern auch und insbesondere die Trinkwasserversorgung derjenigen Menschen, die unterhalb eines Staudammes leben (Unterlieger).

Anders als in den Industrieländern spielt die Landwirtschaft in den Ländern der Dritten Welt eine zentrale entwicklungspolitische Rolle. Trägt doch der Agrarsektor mit rund 15 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt aller Entwicklungsländer bei – in Ländern wie Mozambique, Somalia, Tansania, Uganda sogar mit über 60 Prozent –, sind annähernd 60 Prozent der gesamten arbeitsfähigen Bevölkerung in der Landwirtschaft beschäftigt, und für die Mehrzahl der Entwicklungsländer liegt der

3 Vgl. H.-P. Schipulle, Einbeziehung der Umweltdimension in die Entwicklungspolitik der Bundesregierung, in: W. Hein (Hrsg.), *Umweltorientierte Entwicklungspolitik*, Hamburg 1991, S. 152.

Anteil der Agrarprodukte am gesamten Außenhandel bei über 50 Prozent. Da erscheint es nur konsequent, die entwicklungspolitischen Überlegungen darauf zu konzentrieren,

- wie dauerhafte Existenz- bzw. Erwerbsmöglichkeiten in der Landwirtschaft für die wachsende Bevölkerung geschaffen werden können,
- wie die nationale Selbstversorgung mit Grundnahrungsmitteln sichergestellt werden kann und
- wie durch eine Steigerung der Agrarexporte die Deviseneinnahmen erhöht werden können.

Wurde in der Vergangenheit ausschließlich danach gefragt, ob diese drei Ziele miteinander vereinbar seien, so muß heute zusätzlich die Frage gestellt werden, ob der Agrarsektor auch ohne Zerstörung der Umwelt den an ihn gestellten Anforderungen entsprechen kann.

II. Ausreichende Arbeitsplätze in der Landwirtschaft?

Insbesondere in den ärmeren Entwicklungsländern mit hohem Bevölkerungswachstum und vergleichsweise langsamem Strukturwandel wird die Landwirtschaft noch für Jahrzehnte der wichtigste Beschäftigungsgeber sein müssen. Untersuchungen in schwarzafrikanischen Ländern machen allerdings deutlich, daß bei traditioneller Produktionstechnik eine Zunahme der bäuerlichen Bevölkerung und eine damit steigende Arbeitsintensität zu einem unaufhaltbaren Verarmungsprozeß führen, in dessen Verlauf der vermarktbare Überschuß, d. h. die Differenz zwischen Agrarproduktion und Eigenverbrauchsanteil der Landwirtschaft, pro Arbeitskraft gegen Null geht. Bereits heute liegen elf afrikanische Länder über der kritischen Bevölkerungsdichte, im Jahre 2000 werden es voraussichtlich 23 sein⁴.

Starker Bevölkerungsdruck und das Bedürfnis der bäuerlichen Familien, ihren überlebensnotwendigen Subsistenzbedarf zu befriedigen, sind dafür verantwortlich, daß den Bodenruhezeiten, die für die Regeneration der natürlichen Bodenfruchtbar-

keit dringend erforderlich sind, immer weniger entsprochen wird und die landwirtschaftliche Nutzung von marginalen und ökologisch sehr anfälligen Standorten zunimmt. Liegt hier gleichsam ein ehernes Gesetz der Zerstörung der Bodenfruchtbarkeit vor?

Gemeinhin werden Kleinbauern als arm, aber effizient angesehen; doch dynamische Umfeldbedingungen in Form steigender Bevölkerungsdichten und sich beschleunigender Prozesse der Bodenzerstörung überfordern die Anpassungsfähigkeit der bäuerlichen Betriebsleiter. So kann es kaum überraschen, daß erhebliche Effizienzunterschiede bei der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung festgestellt worden sind.

Wohl auf der ganzen Welt sind bäuerliche Haushalte bestrebt, ein möglichst hohes Haushaltseinkommen zu erzielen. Hierfür stehen ihnen – zumindest theoretisch – zwei Verwendungsalternativen ihrer Arbeitszeit zur Verfügung, nämlich landwirtschaftliche und außerlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeit. Je geringer die Möglichkeiten für die Aufnahme einer außerlandwirtschaftlichen Tätigkeit sind, desto stärker ist das Haushaltseinkommen den Folgen des landwirtschaftlichen Ertragsgesetzes ausgesetzt. Ist die Flächenausstattung im Vergleich zur verfügbaren familiären Arbeitskapazität gering, so kann dieses verheerende Folgen für den Erhalt der Bodenfruchtbarkeit haben. Denn in einer solchen Situation sind die Nutzungskosten der Fläche so hoch, daß sich aus der Sicht der bäuerlichen Familie keine Maßnahmen zum Erhalt der Bodenfruchtbarkeit lohnen, die nicht in relativ kurzer Zeit hohe Erträge bringen. Ökologisch besonders verhängnisvoll wirkt sich dieses aus, wenn umfangreichere Investitionen mit vergleichsweise langer Ausreifungszeit, etwa im Falle von agroforstwirtschaftlichen Maßnahmen, erforderlich werden. Wohl sind mit solchen Maßnahmen langfristig beträchtliche Einkommenssteigerungen erzielbar, doch liegt in den Anfangsjahren das Einkommen der bäuerlichen Familie nicht selten erheblich unter dem bei bisheriger Wirtschaftsweise⁵, so daß sie nur sehr zögerlich, wenn überhaupt in Angriff genommen werden.

Fassen wir die bisherigen Betrachtungen zusammen, so kann die Landwirtschaft bei bereits hoher

4 Vgl. H. Brandt, Unzureichende landwirtschaftliche Erzeugung und Entwicklung, in: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (Hrsg.), Voraussetzungen und Ansatzpunkte zur Stärkung der Ernährungsbasis schwarzafrikanischer Länder insbesondere der LLDC, Bonn-Beuel 1984, S. 29 ff.

5 Vgl. R. Adelhelm u. a., Standortgerechte Landwirtschaft – Ansätze der Technischen Zusammenarbeit, in: P. von Blanckenburg/H. de Haen (Hrsg.), Bevölkerungsentwicklung, Agrarstruktur und ländlicher Raum, Münster-Hiltrup 1986, S. 370; D. A. Hoekstra, The Use of Economics in Diagnosis and Design of Agroforestry Systems, ICRAF Working Paper No. 29, Nairobi 1985.

Besiedlungsdichte die ihr gestellte Aufgabe, die wachsende arbeitsfähige Bevölkerung zu beschäftigen, vielfach nicht erfüllen, ohne daß die Bodenfruchtbarkeit zumindest stark gefährdet wird. Um dieses zu verhindern, ist es notwendig, die verfügbare Arbeitskapazität der bäuerlichen Familie, die nicht für eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung benötigt wird, einer außerlandwirtschaftlichen Verwertung zuzuführen. In dem Maße, wie Arbeitsplätze von außen nicht angeboten werden, werden es die bäuerlichen Familien selbst sein, die diese Arbeitsplätze schaffen müssen. Untersuchungen in Kenia bestätigen dieses: Bei 40 Prozent der insgesamt erfaßten ländlichen Gewerbebetriebe kann von landwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetrieben gesprochen werden; dabei sind es zugleich die bäuerlichen Familien, die die Grundfinanzierung zur Schaffung der außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätze erbracht haben⁶. Diese Finanzierungsleistung ist vor dem Hintergrund zu würdigen, daß es im ländlichen Raum häufig an adäquaten institutionellen Angeboten zur Anlage von Kleinstsparbeträgen mangelt und nicht selten die Situation noch dadurch verschärft wird, daß sich die im ländlichen Raum tätigen Banken auf die Finanzierung von landwirtschaftlichen Maßnahmen beschränken und für den Aufbau von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen keine Hilfestellung bieten.

III. Land ohne Leute für Leute ohne Land

Zunehmende Bodenknappheit ist kein Vorgang, der alle Menschen in gleicher Weise trifft. In vielen Ländern geht mit ihr ein Prozeß der sozialen Differenzierung einher, wobei es einflußreichen Kreisen gelingt, Land in einem überdurchschnittlichen Umfang in ihre Verfügungsgewalt zu bringen. Im Durchschnitt von 83 untersuchten Entwicklungsländern besaßen vor 30 Jahren etwa 50 Prozent aller landwirtschaftlichen Betriebe knapp drei Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Fläche, während zehn Prozent der Betriebe über 65 Prozent des Bodens verfügten. Seitdem hat in vielen Entwicklungsländern der Prozeß der Bodenkonzentration keineswegs abgenommen, eher das Gegenteil ist der Fall. Staatliche Agrarförderungs-

6 Vgl. N. Ng'ethe/J. Wahome, *The Rural Informal Sector in Kenya: Report of a Survey in Nyeri, Meru, Vasin Gishu and Siaya Districts*, Institute for Development Studies, University of Nairobi 1987.

maßnahmen, die die größeren Betriebe einseitig begünstigen, verstärkt durch hohe Inflationsraten, treiben die Bodenpreise in die Höhe und lassen den Boden zu einem prestigeträchtigen Spekulationsobjekt der politisch einflußreichen Staatsklasse werden.

Es sind die Menschen, die auf diese Weise von ihrem Land vertrieben werden oder für die der Kauf von Boden wegen der hohen Preise nicht möglich ist, die in die weniger fruchtbaren und besonders erosionsgefährdeten Gebiete abgedrängt werden und die einen ungeheuren Druck auf die Waldrandgebiete ausüben; auf diese ver- und getriebenen Menschen entfallen über 60 Prozent der gesamten Waldvernichtung⁷.

Dabei handelt es sich keineswegs um spontane, gleichsam illegale Überlebensversuche. Indem Wald zu unproduktivem Land erklärt wird, fördern oder zumindest dulden die Regierungen diese Form der waldvernichtenden Überlebensstrategie; in Paraguay beispielsweise ist auf diese Weise in den vergangenen 20 Jahren die Waldfläche um knapp 40 Prozent reduziert worden⁸. Vergleichbaren Mechanismen unterliegt auch die von der Öffentlichkeit in den Industrieländern stark kritisierte Zerstörung des Amazonaswaldes. Als Ersatz für Agrarreformen in anderen Teilen Brasiliens, die die Großgrundbesitzer gegen die Regierung aufgebracht hätten, gab die Regierung gleichsam als „Druckventil“ für soziale Spannungen die Losung aus: „Land ohne Leute für Leute ohne Land“ (Präsident Medici)⁹. Die Zahl derer, die nicht nur in Brasilien dieser Losung gefolgt sind, wird Anfang der achtziger Jahre auf 300 Millionen geschätzt. Im Gegensatz zu dem Wanderfeldbau traditionellen Typs, der die Waldökosysteme auf schonende Weise nutzte, verfügen die verdrängten Brandrodungsbauern häufig nicht über die nötigen Kenntnisse für eine nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung dieser besonders sensiblen Ökosysteme; sie verursachen damit eine größere Waldvernichtung als alle anderen Abholzungsmaßnahmen zusammengenommen.

Doch es sind nicht nur die ökologischen Folgen, die der Bodenkonzentration anzulasten sind. In Paraguay beispielsweise wird geschätzt, daß 22 Prozent der gesamten Landfläche für eine acker-

7 Vgl. N. Myers, *Tropische Wälder*, in: J. Leggett (Anm. 1), S. 439.

8 Vgl. G. Ocampos, *Desarrollo y Modelo Agroexportador: La Relacion Entre El Crecimiento Economico, La Justicia Social Y El Medio Ambiente*, Asuncion 1991, S. 29.

9 D. Burger, *Nutzungsformen des Amazonaswaldes: ökologische kontra institutionelle Rahmenbedingungen*, in: *Nord-Süd aktuell*, 5 (1991) 3, S. 376.

bauliche Nutzung geeignet sind; tatsächlich ackerbaulich genutzt wird aber nur die Hälfte. Für diese Situation verantwortlich gemacht wird die extensive Viehhaltung der Großbetriebe; in den letzten 20 Jahren betrug die Zunahme des Weidelandes etwa 60 Prozent der zerstörten Waldfläche. Dabei beträgt die Wertschöpfung je Hektar Weideland knapp ein Zehntel dessen, was im Ackerbau erwirtschaftet wird. So gesehen ist es das Rind, das nicht nur den Wald zerstört und den Treibhauseffekt verstärkt, sondern zugleich auch vielen Menschen die Möglichkeit raubt, zumindest sich selbst mit Nahrungsmitteln zu versorgen. Für ganz Lateinamerika wird geschätzt, daß mehr als 20 Millionen Hektar Regenwald zur Rinderzucht abgeholzt und niedergebrannt worden sind¹⁰.

IV. Privateigentum versus Gemeineigentum

Hunger in der Dritten Welt ist nicht nur ein Problem eines unzureichenden Angebotes an Nahrungsmitteln, d.h. ein Produktionsproblem, für breite Bevölkerungsschichten ist es ein Kaufkraftproblem. Wer nicht über genügend Grund und Boden verfügt und keine dauerhafte Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft findet, ist nicht oder kaum in der Lage, seinen Bedarf an Lebensmitteln zu decken; er ist es, der durch die herrschenden Spielregeln des Marktes gleichsam externalisiert wird. „Der Markt“, so Kurt Biedenkopf, „kann weder die ökologische Dimension noch die soziale Dimension der Gesellschaft bewältigen, denn der Markt ist kein Instrument zur Bewältigung normativer Probleme.“¹¹ Er bedarf der Ergänzung durch staatliches Handeln, um die Gesellschaft gegen Hunger und Umweltzerstörung zu schützen.

Einen so verstandenen Schutz benötigt auch die Nutzung von Gemeineigentum in Form von kommunalem Forst- und Weideland, Fischerei, Grundwasser u. a. m. Denn die gemeinsame Nutzung von privaten und kommunalen Eigentumsrechten stellt nicht nur für viele, insbesondere für die ärmeren Menschen in zahlreichen Entwicklungsländern eine Überlebensfrage dar, sie ist auch zugleich ein Mittel für den schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen. Wenn sich das Gemeineigentum gegenwärtig auf dem Rückzug befindet – Ende des letzten Jahrhunderts befanden

sich beispielsweise in Indien 80 Prozent aller natürlichen Ressourcen in Gemeineigentum, in den achtziger Jahren betrug ihr Anteil in den Trockengebieten nur noch 10 bis 20 Prozent –, so liegt das nicht so sehr an dem vermeintlichen „Zerstörungsinteresse“ seiner Nutzer gemäß der Hardinschen Tragödie vom Gemeineigentum. Von größerer Bedeutung sind drei Umstände:

1. Marktwirtschaftliche Rangkonkurrenz trägt starke sozial desintegrative Züge, indem derjenige den höchsten sozialen Status einnimmt, der der Gemeinschaft den größten Schaden zufügen kann, d. h. über die Macht verfügt, anderen Menschen Lebensgüter vorzuenthalten bzw. ihnen den Zugang zu diesen zu verwehren. So sind es diejenigen, die am wenigsten auf die Rechte des herkömmlichen kommunalen Rechte-Pflichte-Kanons angewiesen sind, die mit dem Entstehen von externen Märkten ihre kommunalen Pflichten aufkündigen. Damit lösen sie einen Prozeß aus, der die sozial integrative Nutzung von Gemeineigentum untergräbt, eine Nutzung, bei der sich das Ansehen der einzelnen Mitglieder danach bemißt, welchen Nutzen sie für die anderen Mitglieder der Gemeinschaft stiften.
2. Traditionelle Produktions- und marktwirtschaftliche Aneignungsgesellschaften begegnen sich mit gegenseitigem Unverständnis; bei ersteren erscheinen die angewandten Praktiken für den Außenstehenden rational, ihre wissensmäßigen Grundlagen dagegen bleiben ihm verborgen; im Falle der marktwirtschaftlichen Aneignungsgesellschaften erscheinen die sozialen Praktiken irrational, wenn etwa die Menschen die Kontrolle über ihre Umwelt verlieren oder bereits verloren haben, die ihnen zugrundeliegende Theorie des Handelns dagegen erscheint rational, ersetzt sie doch traditionelles Wissen durch wissenschaftliche Erkenntnisse¹².
3. Da die Gemeineigentums-Ökonomie nach den Regeln einer bargeldlosen Tauschwirtschaft erfolgt, ist sie laufend der Gefahr ausgesetzt, als ökonomisch wenig effizient im Sinne einer unproduktiven Landnutzung „angeklagt“ zu werden. Mitverantwortlich hierfür ist, daß bei ihr die Maxime „welchen Nutzen eine Sache stiftet“ über der Maxime der Geldwirtschaft „Was kann ich mir leisten“ rangiert.

Die ökonomische Geringschätzung der sozial-ökologischen Bedeutung der Gemeineigentums-

¹⁰ Vgl. Nord-Süd aktuell, 5 (1991) 3, S. 337.

¹¹ K. Biedenkopf, Wachstum bis zur Katastrophe?, in: Die Zeit vom 26. September 1991, S. 43.

¹² Vgl. M. Redclift, Sustainable Development. Exploring the Contradictions, London u. a. 1987, S. 152.

Ökonomie verschärft sich, wenn seitens der internationalen Gläubiger der Druck steigt, die nationale Agrarproduktion aus Devisengründen drastisch zu erhöhen. Ein Projekt der Privatisierung von Gemeineigentum zwecks Anlage von privaten Baumpflanzungen in Indien zeigt beispielsweise, daß höchstens zehn Prozent der Menschen, für die die Nutzung des Gemeineigentums eine Überlebensfrage darstellte, begünstigt werden können, während 90 Prozent ihre Überlebensquelle verlieren¹³. Möglicherweise ist eine solche Privatisierung Pareto-effizient, indem die wenigen Nutzer der Baumpflanzungen den landlos Gewordenen deren Einkommensminderung ersetzen können und zugleich noch einen Überschuß behalten, doch das Problem ist, daß solche Kompensationszahlungen in der Regel nicht geleistet werden. Hat das traditionelle Recht die Armen geschützt, so kehren sich im Falle der Privatisierung die Rechtsansprüche um. Es sind nunmehr die Landlosen, die den Landbesitzenden attraktive Angebote unterbreiten müssen, aber nicht können, um die herkömmliche Nutzungsform beizubehalten.

Doch es geht nicht nur um eine Frage der Einkommensverteilung, das indische Beispiel macht auch deutlich, daß Änderungen der Eigentumsrechte erhebliche ökologische Konsequenzen haben können. Waren auf der als Gemeineigentum genutzten Fläche 50 bis 200 verschiedene Baumarten je Acre (ca. 4000 qm) anzutreffen, so reduziert die Anlage von Eukalyptus-Plantagen die Anzahl auf einige wenige.

Ökonomische Effizienz beruht auf der jeweils gegebenen institutionellen Struktur, die den Begriffen Einnahmen und Ausgaben ihren Sinngehalt gibt und ihre Erscheinungsformen bestimmt¹⁴. Es sind die Veränderungen dieser institutionellen Struktur, die die staatliche Politik zur Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt legitimieren. Ökonomische Effizienz, auch als Pareto-Optimalität bekannt, ist für die gesellschaftliche Optimalität notwendig, keineswegs ist sie aber ausreichend. Denn die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit und des Umwelterhaltes kann von der paretianischen Ethik nicht beantwortet werden, und zwar deshalb nicht, weil interpersonelle Nutzenvergleiche nicht möglich sind.

Damit gewinnt die Frage an Dringlichkeit, wie es um die so häufig behauptete selbsterstörerische Kraft des Gemeineigentums bestellt ist. Privat-

eigentum an natürlichen Ressourcen ist keineswegs ein Garant, sie gegen ihre Zerstörung zu schützen. Zu erklären ist dieser Umstand mit Informationsmängeln und der zeitlichen Analyse von gegenwärtigen und zukünftigen Umweltnutzungen, bei der sich Ökonomen des Instruments der Diskontierung bedienen. Bildhaft vergleicht Heilbroner diese „Zeit-Diskontierung“ mit der umgekehrten Verwendung eines Fernrohrs, durch das die Menschheit sozusagen in die Zukunft blickt, wobei sie den Zeitwert der Dinge, die erst in der Zukunft genossen werden sollen, viel geringer veranschlagt als den Wert, den sie hätten, wenn sie augenblicklich in die Gegenwart geholt werden könnten¹⁵. Es ist das Fehlen einer Bindung an die Zukunft, das Heilbroner an der Fähigkeit von Nationalstaaten zweifeln läßt, heute die notwendigen Maßnahmen zu begreifen, um die Schwierigkeiten der Zukunft zu meistern.

Die Widersinnigkeit der Zeit-Diskontierung, die dazu führt, daß gesellschaftliche Wohlfahrtsmaximierung mit einer gleichzeitigen nachhaltigen Umweltzerstörung vereinbar ist, ist nicht der Methode als solcher anzulasten, sondern beruht darauf, daß Überlegungen zur optimalen Zusammensetzung mit Verteilungsmaßnahmen verwechselt werden. Ursächlich verantwortlich hierfür ist, daß auf den Märkten für natürliche Ressourcen wichtige Teilnehmer, nämlich die künftigen Generationen, nicht vertreten sind. Können sich deren Interessen als private Nachfrager nach Ressourcen nicht durchsetzen, so erhalten sie den Charakter eines öffentlichen Gutes, und es obliegt den Regierungen, die Nachfrage nach diesem öffentlichen Gut analog zu der nach anderen öffentlichen Gütern, wie z.B. innere und äußere Sicherheit eines Landes, durch institutionelle Regelungen in eine effektive Nachfrage zu verwandeln. Als Maxime einer solchen öffentlichen Nachfragepolitik schlägt Daly vor, „that present claims should dominate future claims only up to some level or resource use that is sufficient for a good life for a population that is sustainable at that level“¹⁶. Es sind zwei Gesichtspunkte dieser Maxime, die generelle Beachtung verdienen:

- a) politische Entscheidungen sind erforderlich, um Widersprüche zwischen Ökologie und anthropozentrischer Ethik aufzulösen, und

15 Vgl. R.L. Heilbroner, Die Zukunft der Menschheit, Frankfurt 1976, S. 82f.

16 H.E. Daly, The Economic Growth Debate: What some economists have learned but many have not, in: Journal of Environmental Economics and Management, 14 (1987), S. 329.

- b) je größer das Spannungsverhältnis zwischen Grundbedürfnisbefriedigung der gegenwärtigen Generation und Erhalt der Umwelt einerseits und je ungleicher die gegenwärtige Einkommensverteilung andererseits ist, desto umfangreichere Umverteilungsmaßnahmen innerhalb der gegenwärtigen Generation zugunsten künftiger Generationen sind erforderlich.

Wie steht nun die Nutzung von Gemeineigentum zu einer solchen Umverteilungsmaxime? Um gleich zu Beginn möglichen Fehleinschätzungen vorzubeugen: Gemeineigentum bedeutet nicht jedermanns Eigentum, eine Vorstellung, die den Eigentumsbegriff auf den Kopf stellen würde. Gemeineigentum bezieht sich auf Ressourcen, die mit dem Recht auf gemeinsame Nutzung ausgestattet sind, nicht aber mit einem spezifischen Nutzungsrecht, das mehreren Eigentümern zusteht¹⁷. Die Nutzung von Boden in Gemeineigentum unterliegt im wesentlichen vier Zerstörungsgefahren:

1. Steigender Bevölkerungsdruck führt sowohl zu einer Abnahme als auch zu einer Übernutzung des im Gemeineigentum genutzten Bodens. Ursächlich verantwortlich hierfür ist, daß sich das Recht auf gemeinsame Nutzung auf eine laufend größere Zahl von Nutzungsberechtigten (Erben der Besitzer von Nutzungsrechten) ausdehnt und sich damit der Charakter des Gemeineigentums (*res communes*) in eigentumslose Ressourcen (*res nullius*) verkehrt, deren Nutzungsrechte sich sodann häufig sukzessiv in Quasi-Eigentum wandeln.
2. Bodenzerstörung, ein kurzfristig kaum wahrnehmbarer, schleichender Prozeß, ist das Resultat sehr komplexer Wechselbeziehungen zwischen biologischen und physikalischen Umweltfaktoren sowie sozio-ökonomischen und kulturellen Bedingungen. Je weniger den Nutzungsberechtigten die kausalen Zusammenhänge von Ressourcennutzung und Ressourcenerhalt bekannt und bewußt sind, desto höher sind die Gefahren einer nachhaltigen Zerstörung einzuschätzen. Dabei handelt es sich nicht zuletzt um ein Informationsproblem, das keineswegs gemeineigentumsspezifisch ist.
3. Doch auch wenn das Wissen um die Bodenzerstörung und ihre Ursachen vorhanden ist, so sind wirkungsvolle Gegenmaßnahmen dann kaum zu erwarten, wenn die private Vermögensschädigung der einzelnen Nutzungsberechtigten je Zeiteinheit gering ist.

Untersuchungen in Indien zeigen, daß es gerade die ärmeren Nutzungsberechtigten sind – sie beziehen etwa 20 Prozent ihres Einkommens aus der Nutzung von im Gemeineigentum gehaltenen Ressourcen –, die von einer Zerstörung des Gemeineigentums besonders betroffen werden, während der Einkommensanteil der sonstigen Nutzer mit etwa zwei Prozent sehr niedrig ist¹⁸ und damit keinen Schutz gegen eine Übernutzung bietet.

4. Somit sind es die ärmeren Nutzungsberechtigten, die an einer Beibehaltung der herkömmlichen Nutzungsregelungen interessiert sind und für die hohe Transaktionskosten der Umgestaltung des Gemeineigentums in Privateigentum einen Schutz bieten. Doch dieser Schutz ist vergleichsweise schwach. Sind es doch diejenigen, die von den Nutzungsrechten kaum abhängig sind, die die traditionellen Sanktionsmechanismen unterlaufen und dabei kaum einen Nachteil erleiden. Und nicht selten wird die kompensationslose Auflösung von Gemeineigentum noch vom Staat direkt und indirekt dadurch unterstützt, daß Gemeineigentumsflächen für Agrarreformen freigegeben werden oder die bargeldlose Ökonomie des Gemeineigentums besteuert wird.

Die Nutzungsmaxime von Gemeineigentum ist darauf ausgerichtet, das nutzungsberechtigte Vermögen zu erhalten oder seinen Wert sogar noch zu erhöhen, nicht aber, individuelle Rechte zu kreieren. Eine solche Nutzungsmaxime gewinnt dann eine besondere Bedeutung, wenn die gemeinsam zu nutzende Ressource für die Nutzungsberechtigten mehrere Eigenschaften aufweist, wie etwa im Falle von Bewässerungsprojekten die Wassermenge und die Wasserqualität, letztere ausgedrückt durch den Salzgehalt¹⁹. Über den Wasserpreis die Wassermenge an die Nutzungsberechtigten zu verteilen, kann nicht ausschließen, daß die Unterlieger aus der Wassernutzung ausscheiden müssen, wenn es den Oberliegern möglich ist, die Kosten der von ihnen verursachten Versalzung zu externalisieren. Die Wasserqualität hat den Charakter eines öffentlichen Gutes, und um das Wohlergehen aller Nutzungsberechtigten zu erhöhen, bedarf ihr Erhalt institutioneller Regelungen, die über einen reinen Preismechanismus hinausgehen.

18 Vgl. N. S. Jodha, Rural Common Property Resources. Contribution and Crisis, in: Economic and Political Weekly, 25 (1990), S. A-67.

19 Vgl. J. Quiggin, Murray River Salinity. An Illustrative Model, in: American Journal of Agricultural Economics, 70 (1988) 3, S. 635 ff.

17 Vgl. S. V. Ciriacy-Wantrup/R. Bishop, "Common Property" as a Concept in Natural Resources Policy, in: Natural Resources Journal, 15 (1975), S. 714.

Zerstörung von Gemeineigentum ist somit kein zwangsläufiger Prozeß marktwirtschaftlicher Durchdringung, er ist Ausdruck eines Staatsversagens, die für den Erhalt von gemeinschaftlichen Nutzungsrechten erforderlichen institutionellen Regelungen zu erlassen und administrativ durchzusetzen, falls die herkömmlichen Nutzungsregulative versagen.

V. Ökologisches Dumping

„Es ist unmöglich“, so schreibt Ernst Ulrich von Weizsäcker, „in Südamerika über irgendein ökologisches Thema ... zu reden, ohne daß man nach fünf Minuten beim Thema Schulden ist.“²⁰ Ende 1990 betrug der Schuldendienst der Entwicklungsländer 162 Milliarden US-Dollar, und es war die Landwirtschaft, die diese Last im wesentlichen aufzubringen hatte. Doch um diese Aufgabe zu erfüllen, sieht sie sich erheblichen Schwierigkeiten ausgesetzt. Bedingt durch eine niedrige Einkommenselastizität der Nachfrage in den westlichen Industrieländern, verstärkt durch vielfältige protektionistische Handelspraktiken, ist sie einem vehementen Abwertungsdruck der nationalen Währung ausgesetzt. Abwertungen der nationalen Währung bedeuten aber, daß je Mengeneinheit weniger Devisen eingenommen werden, mit anderen Worten, daß die Landwirtschaft mehr produzieren muß, um die benötigten Devisen zu erwirtschaften.

Werden die inländischen Preissteigerungen, die aus den Abwertungen folgen, an die Bauern weitergegeben, so erhalten sie zwar den erforderlichen Preisanreiz, um ihre Produktion zu erhöhen, doch es sind im wesentlichen zwei Umstände, die diesen Preiseffekt erheblich vermindern können. Da die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln aufgrund des niedrigen Einkommensniveaus der Bevölkerung in den Entwicklungsländern – im Gegensatz zu der in den Industrieländern – hoch ist, geht ein mehr oder weniger gewichtiger Teil der Mehrproduktion in den inländischen Verbrauch und steht folglich für eine Erhöhung der Agrarexporte nicht zur Verfügung. Ein weiterer Gesichtspunkt kommt hinzu. Subjektiv empfundene hohe Finanzierungs-, Preis- und Marktrisiken aufgrund von Unzulänglichkeiten der ländlichen Finanz- und landwirtschaftlichen Absatz- und Bezugsmärkte haben zur Folge, daß die

Preiselastizität des agrarischen Überschusses insbesondere der kleineren bäuerlichen Betriebe vergleichsweise niedrig ist. So sind es vor allem die mittleren und größeren Betriebe, die auf die Preisanreize mit Produktionssteigerungen reagieren.

Es liegt im Wesen der Produktionsfunktion mit abnehmenden Ertragszuwächsen, wie sie für die Landwirtschaft normal ist, daß pro Kilogramm Mehrertrag steigende Mengen an Düngemitteln aufgewendet werden müssen, von denen ein überproportionaler Teil im Ökosystem verbleibt, sei es im Boden, in der Atmosphäre oder im Grundwasser. Globale Schätzungen für Entwicklungsländer besagen, daß bei Stickstoff etwa 40 bis 50 Prozent, bei Phosphor 85 bis 90 Prozent und bei Kali 75 bis 80 Prozent im Boden zurückbleiben oder in Flüsse, Seen oder in das Grundwasser ausgewaschen werden. Aus der Sicht des einzelnen Bauern ist es bei entsprechenden Preiskonstellationen durchaus wirtschaftlich, diese Verluste in Kauf zu nehmen, was allerdings nicht bedeutet, daß es für ihn nicht sinnvoll ist, alle Möglichkeiten einer effizienten Dünge- und Pflanzenschutzmittelausnutzung auszuschöpfen.

Doch was für den einzelnen Bauern von Vorteil ist, nämlich für die Externalisierung seiner Produktionskosten nicht aufkommen zu müssen, wird für die Regierungen der Empfängerländer zu einem Entscheidungsproblem. Gebieten sie der Umweltzerstörung Einhalt durch Anwendung des Verursacherprinzips, dann sinkt und verteuert sich die landwirtschaftliche Produktion. Und um diese verteuerten Agrarprodukte auf den Weltmärkten absetzen zu können, müssen weitere Abwertungen in Kauf genommen werden. Was sich bislang als ein Intensitäts- und Umweltproblem darstellte, wandelt sich nunmehr zu einem Problem der Flächenkonkurrenz mit der inländischen Nahrungsmittelversorgung. Doch, so mahnt Kurt Biedenkopf: „Es sollte nicht ... dazu kommen, daß sich Entwicklungsländer vor die Alternative gestellt sehen, entweder ihre Bürger verhungern zu lassen oder die Natur zu zerstören.“²¹

VI. Gemeinsam politische Verantwortung tragen

Vor neun Jahren, als sich Ost und West noch mißtrauisch gegenüberstanden, schrieb Henry Kissinger: „Wenn die Verschuldungskrise dazu führt,

20 E. U. von Weizsäcker, Bigotter Umwelteifer, in: Die Zeit vom 25. Oktober 1991, S. 44.

21 K. Biedenkopf (Anm. 11), S. 44.

radikale antiwestliche Regierungen hervorzubringen, dann werden die finanziellen Probleme durch die politischen Konsequenzen überrannt.“²² Und vor einem Jahr stellte Ernst Ulrich von Weizsäcker fest: „Die ökologischen Probleme Lateinamerikas können nur gemeinsam mit der Schuldenkrise gelöst werden.“²³ Auf den ersten Blick scheinen sich beide Feststellungen erstaunlich zu gleichen, wird doch die gedeihliche Fortentwicklung der Weltgesellschaft vorrangig als eine politische und weniger als eine ökonomische Aufgabe betrachtet. Doch bei näherem Hinschauen zeigen sich auch gravierende Unterschiede. Handelte es sich beim Ost-West-Konflikt um ein Gegeneinander, so ist heute ein Miteinander der Weltgesellschaft gefordert. Wenn für die Bewältigung der ökologischen Probleme ein neues globales Konzept angemahnt wird, so wird das „Zurückreißen der Menschen vom nahen Untergang ... auf keinen Fall durch denselben Geist gelingen, der diese ausweglos erscheinende Entwicklung verschuldet hat“²⁴.

Lokal Handeln und global Denken würde ihres Sinngehaltes entleert, wenn diese so geläufige umweltpolitische Devise agrarentwicklungspolitisch etwa in der Weise verstanden würde, daß die Frage der optimalen Intensität der Landschaftsausnutzung in den armen und dicht besiedelten Entwicklungsländern anders zu beantworten wäre (Vorrang von ökonomisch-technischen Gesichtspunkten vor ökologischen Forderungen) als in den Überflußgesellschaften westlicher Industrieländer, „in denen der Wohlstand der Agrarbevölkerung an der überintensiven Nutzung der Agrarlandschaften zu ersticken droht“²⁵. Miteinander Verantwortung tragen kann nur heißen, der Umwelt oder Mit-Natur nicht nur dort Ehrfurcht zu zollen, wo Überfluß herrscht, sondern auch und insbesondere dort, wo gegenwärtig Mangel das menschliche Leben bestimmt.

Eine wichtige Maxime der Umweltpolitik ist das Verursacherprinzip, demzufolge derjenige die Kosten der Umweltbelastung zu tragen hat, der für ihre Entstehung verantwortlich ist. Würde man dieses Prinzip in der Dritten Welt konsequent durchsetzen, dann ließe das, so Hoimar von Dit-

furth, „in der Realität auf Völkermord hinaus“²⁶. Doch, so fügt er zugleich hinzu, dürfe man es dabei nicht bewenden lassen, es müsse die Frage gestellt werden, welche Umstände die Menschen in die Lage gebracht haben, „in der eine rücksichtslose ‚Kostenexternalisierung‘ zum schlichten Akt der Notwehr geworden ist“. Eine Belastung der physischen Urheber von Umweltbelastungen, wie etwa der Brandrodungsbauern, greift für eine sozialverträgliche Umweltpolitik nicht nur zu kurz, sie entbehrt auch der ökonomischen Legitimation. Denn damit das Verursacherprinzip einen ökonomischen Sinn macht, muß es die Verursacher der volkswirtschaftlichen Kosten treffen, und diese Verursacher sind nicht einfach identisch mit den Urhebern der physischen Effekte.

Zweifelsohne sind es die Brandrodungsbauern, die den Tropenwald physisch zerstören. Doch neben ihnen gibt es noch weitere Verursacher, und das sind die Großbetriebe, die die Menschen in den Wald drängen. Wer wie stark zu belasten ist, ist eine politische Entscheidung, die sich aus der staatlichen Zuständigkeit und Verantwortung für die Mitwelt, Umwelt und Nachwelt ableitet. Sich ausschließlich auf die physischen Urheber zu konzentrieren und dabei darauf zu verzichten, die Ursachenkette der Umweltzerstörung um einige Glieder rückwärts zu verfolgen, wäre bezeichnend für eine klientelistische, die sozialen Belange negierende Umweltpolitik.

Legt man die vorangegangenen Betrachtungen zu den verschiedenen Ursachenketten der landwirtschaftlichen Umweltzerstörung zugrunde, so sind es fünf Bereiche, die ein verstärktes politisches Handeln erfordern:

1. Entlastung der Landwirtschaft als Beschäftigungsreservoir durch Förderung der ländlichen Industrialisierung, die den Mitgliedern der bäuerlichen Familien Zugang zu außerlandwirtschaftlichen Beschäftigungsmöglichkeiten schafft, ohne in die Städte abwandern zu müssen.
2. Anreize zur Veränderung der Bodeneigentums- und landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen, um ökologisch angepaßte Formen der Ressourcennutzung zu ermöglichen und eine sozialverträgliche Organisation des Bodeneigentums zu fördern.
3. Zuweisungen von sozial und ökologisch verträglichen Nutzungsrechten an den Umweltressourcen.

22 Zit. in U. Albrecht, Internationale Politik, München u. a. 1986, S. 125.

23 E. U. von Weizsäcker (Anm. 20), S. 44.

24 S. Hunke, Das nach-kommunistische Manifest, Stuttgart 1974, S. 225.

25 G. Weinschenck/R. Werner, Prinzipien einer ökologisch orientierten Agrarpolitik, in: W. von Urff/R. Zapf (Hrsg.), Landwirtschaft und Umwelt, Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Münster - Hiltrup 1987, S. 432f.

26 H. von Ditfurth, So laßt uns denn ein Apfelbäumchen pflanzen. Es ist soweit, München 1988, S. 244.

4. Aufklärung und Information der bäuerlichen Bevölkerung über die kausalen Zusammenhänge von Bodennutzung und Umweltzerstörung sowie über angepaßte Produktionstechniken durch ein verbessertes Leistungsangebot des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes.
5. Verbesserung der Funktionsfähigkeit der ländlichen Finanz- und landwirtschaftlichen Absatz- und Bezugsmärkte, um die landwirtschaftlichen Produktionsrisiken zu senken und Diskriminierungen der ärmeren bäuerlichen Familien abzubauen.

Wer sich in der Programmatik der bilateralen und der multilateralen Entwicklungshilfe auskennt, wird an dem Maßnahmenkatalog nichts Besonderes finden, so unvollständig er auch immer ist. Doch es sind die Ernsthaftigkeit und die Ansiedlung seiner Umsetzung im politischen Bereich, d. h. die unausweichliche Einsicht in die politische Dimension der Entwicklungshilfe, die das Eigentliche ausmacht, soll eine weitere Umweltzerstörung durch eine Überforderung der Landwirtschaft vermieden werden.

Verantwortlich für alle Umwelteffekte, die von dem privatwirtschaftlichen System ausgehen, sind die Regierungen. Doch die Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beschränkt sich darauf, technisch-finanzielle Lösungsmöglichkeiten anzubieten, und überläßt es den Regierungen der Empfängerländer, ihre politische Verantwortung wahrzunehmen. Eine Entwicklungshilfe des Miteinander zur Bewältigung der ökologischen Krise kann sich nicht auf das Angebot von technischen Lösungen zurückziehen, ge-

fordert sind politische Lösungen²⁷. Nach Ansicht von Umweltminister Klaus Töpfer stellt für einen solchen Lösungsansatz die Umweltkonferenz in Rio einen wichtigen Schritt, eine „vertrauensbildende Maßnahme“²⁸ dar.

Vergleichsweise zurückhaltend dagegen gibt sich das Kieler Institut für Weltwirtschaft²⁹. Die Beschlüsse des Umweltgipfels seien weder geeignet, die globalen Umweltbelastungen zu verringern, noch die Entwicklungsperspektiven der Dritten Welt zu verbessern: Die Rahmenkonzeption über Klimaveränderung sei ohne begleitende Transferzahlungen an die Verlierer der Verteilungsregel nicht konsensfähig; die Projektfinanzierung im Rahmen der „Globalen Umweltfazilität“ schwäche die Verhandlungsposition der Entwicklungsländer; und schließlich seien die zahlreichen Handelshemmnisse auf den westlichen Märkten für die Entwicklungsländer nicht thematisiert worden. So muß es zum gegenwärtigen Zeitpunkt zumindest fraglich erscheinen, ob das in der Erklärung von Rio proklamierte Recht auf Entwicklung, das gleichermaßen den Umwelt- und Entwicklungsbedürfnissen gerecht werden soll, der Agrarentwicklungspolitik in den Ländern der Dritten Welt die erforderliche Entlastung bietet. Es wird wohl noch erheblicher, weiterer politischer Einsichten und Anstrengungen bedürfen, soll die Erklärung von Rio nicht zur hinlänglich vertrauten internationalen Konferenzrhetorik verkommen.

27 Vgl. J. von Stockhausen, Paraguay zwischen Auslandsverschuldung, Bodenspekulation und Umweltzerstörung, in: *Entwicklung und ländlicher Raum*, 25 (1991) 5, S. 11 ff.

28 Zukunft ohne Wohlstandslüge, in: *Die Zeit* vom 19. Juni 1992, S. 26.

29 Vgl. Position der Entwicklungsländer geschwächt, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 13. Juli 1992, S. 11.

Soziale Sicherheit in Entwicklungsländern

I. Entwicklung zwischen Solidarität und existentieller Unsicherheit

Weltweit nimmt die Zahl der Erwachsenen und Kinder zu, die unterhalb der Armutsgrenze ohne ausreichenden sozialen Schutz überleben. Ungefähr 1,4 Mrd. Menschen leben in absoluter Armut; hiervon gelten über 300 Mio. als überlebensgefährdet. Sie leben in existentieller Unsicherheit und ohne ein Minimum an sozialem Schutz. Die rapide Zunahme überlebensgefährdeter Menschen hat dazu geführt, daß sozialpolitische Instrumente in der internationalen Zusammenarbeit an Bedeutung gewinnen. So wird im Armutsbericht der Weltbank das Problem der sozialen Sicherung aufgegriffen und für zielgerichtete Einkommensübertragungen (Kaufkrafttransfers) an die von „Entwicklungshilfe Übergangenen“ plädiert, um den Menschen in existenzbedrohenden Versorgungsschwierigkeiten und ohne Selbsthilfepotential ein Mindesteinkommen zu sichern. Auch das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen appelliert an die Weltgemeinschaft, „den armen Nationen und Menschen ein Netz der sozialen Sicherung zur Verfügung zu stellen“¹. Finanziert werden soll dieses soziale Netz durch einen Teil der weltweiten Wertschöpfung im Rahmen eines globalen Nord-Süd-Vertrages.

Von mangelnder sozialer Sicherheit ist zwar primär die arme Bevölkerung betroffen, doch zeigen die aktuellen Entwicklungen, daß selbst Menschen in ungesicherte Lebensverhältnisse geraten, die Zugang zu Sozialversicherungssystemen haben. In Brasilien machten zu Beginn dieses Jahres Rentner und Rentnerinnen mit spektakulären Straßenblockaden auf ihre Lage aufmerksam. Hunderte von ihnen sperrten die Autobahn zwischen Sao Paulo und Rio de Janeiro. Sie demonstrierten gegen den Mißbrauch ihrer Pensionsgelder und forderten einen wegen der hohen Inflationsrate längst fälligen Teuerungsausgleich. In Argentinien erhalten über 3,5 Mio. Rentner eine Monatsrente, die in-

zwischen weniger als ein Viertel des Existenzminimums deckt. Die argentinische Rentnerorganisation Centro de Jubilados y Pensionados San Martin bittet in einem offenen Brief deutsche Rentner um finanzielle Unterstützung ihrer Selbsthilfeprojekte. In Eigeninitiative haben sie zur Verbesserung ihrer Versorgung einen Gemüsegarten angelegt; einen Fonds für besonders Bedürftige eingerichtet, der aus den Verkaufserlösen einer Gemeinschaftswerkstatt gespeist wird; zur Verbesserung ihrer Gesundheitsversorgung eine selbstverwaltete Apotheke aufgebaut und einen Ambulanzwagen erworben².

Im Unterschied zum klassischen Repertoire sozialpolitischer Instrumente (Sozialhilfe, armutsorientierte Subventionsprogramme) sieht das Versicherungsprinzip vor, daß Leistungen aus Beiträgen der Mitglieder finanziert werden. Hinsichtlich der konzeptionellen Ausgestaltung von Sozialversicherungssystemen sind von der Internationalen Arbeitsorganisation der Vereinten Nationen (ILO) wichtige Impulse ausgegangen. Als Grundkatalog sozialer Sicherheit gilt der Inhalt der ILO-Konvention 102, die auf der 35. Internationalen Arbeitskonferenz 1952 verabschiedet wurde. Das Abkommen bezieht neun Bereiche in den Katalog versicherbarer Risiken ein: Krankenversorgung; Einkommenssicherung im Krankheitsfall, Alter, bei Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall und Berufskrankheit; Familien- und Mutterschaftshilfen; Hilfen für Invalide und Hinterbliebene. Auf die Länder des Südens sind die von der ILO-Konvention geprägten Konzepte nur in eingeschränktem Maße übertragbar, weil

- a) Kategorien unselbständiger Arbeit zugrunde gelegt werden und
- b) der Risikoschutz auf Beschäftigte des formellen Wirtschaftssektors begrenzt ist.

Auf Menschen im ländlichen und städtisch-informellen Sektor der meisten Länder des Südens treffen diese Merkmale nicht zu. Viele von ihnen sind erheblichen sozialen und wirtschaftlichen Risiken ausgesetzt. Sie müssen ohne Sozialversicherungssysteme auskommen und sind auf traditio-

¹ UNDP, Human Development Report, New York 1992, S. 7; Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1990 – Die Armut, Washington 1990, S. 109–124.

² Vgl. Lateinamerika Nachrichten, An RentnerInnen in Deutschland, Nr. 213, Berlin, März 1992, S. 65.

nelle oder selbstorganisierte Formen der sozialen Sicherung angewiesen, womit alle Maßnahmen angesprochen sind, die einzelne Personen oder Gruppen vor Verschlechterung ihrer Lebenslage schützen, die durch Notlagen verursacht werden und deren Bewältigung aus eigener Kraft nicht mehr möglich ist. Soziale und wirtschaftliche Not-situationen entstehen vor allem in Verbindung mit folgenden Ereignissen und Situationen:

Personengebundene Risiken: Krankheit, Unfall, Invalidität, Schwangerschaft, Geburt und postnatale Periode sowie dadurch bedingter Einkommensausfall; ärztliche Behandlungskosten; altersbedingte Versorgungsnot.

Unglück, Katastrophen und Kriege: Verlust wichtiger Produktions- und Überlebensressourcen, Ernteverlust, umweltbedingte Katastrophen (Dürre, Überschwemmung, Erosion), Unruhen und Krieg.

Sonderausgaben anlässlich bestimmter sozialer Ereignisse: Brautpreis, Mitgift, Hochzeits- und Beerdigungszeremonien, religiöse Feste etc.

In vielen Gesellschaften haben sich in den letzten Jahrzehnten die Probleme sozialer Sicherheit verschärft, weil traditionell gewachsene Sicherungssysteme ihre Bedeutung verlieren, ohne durch neue Formen ersetzt zu werden. Im folgenden werden Gründe und Entwicklungen aufgezeigt, die dazu führen, daß Millionen Frauen, Männer und Kinder in ungeschützten Lebensverhältnissen leben.

1. Traditionelle Sicherungssysteme verlieren ihre Schutzfunktionen

In allen traditionellen Gesellschaften wird innerhalb der Familie, Verwandtschaft, Nachbarschaft, Berufsgruppe oder Glaubensgemeinschaft für den Schutz von Alten, Kranken, Waisen, Witwen und Notleidenden gesorgt. Entsprechende Unterstützungsleistungen werden in Form von Geld und Naturalien bereitgestellt oder umfassen Dienste zur Betreuung der Bedürftigen. In kleineren Gemeinschaften haben sich bis heute Reziprozitätsbeziehungen als zentrales Prinzip des Gemeinschaftslebens erhalten. Traditionelle Solidargemeinschaften kommen in der Regel ohne formalisierte Rechte und Pflichten aus, und jeder Beitrag, den ein Mitglied zur Wohlfahrt der Gemeinschaft leistet, wird über kurz oder lang (intertemporal) von reziproken Beiträgen anderer (interpersonal) entgolten, ohne daß es hierzu einer förmlichen Regelung bedarf³. Die Weltreligionen verpflichten ihre

Mitglieder, den Armen und Bedürftigen der Glaubensgemeinschaft zu helfen. Das am besten dokumentierte und noch bestehende Almosenwesen ist das Zakat-System in islamischen Gesellschaften. Es ist eines der ältesten traditionellen Sicherungssysteme und sieht die regelmäßige Umverteilung eines festen Anteils der landwirtschaftlichen Erträge oder privaten Ersparnisse zugunsten der Ärmsten vor. Inzwischen wurde das Zakat-System modernisiert, da „Almosen“ steuerähnlich erhoben, über Verteilungskomitees an die einzelnen Distrikte zurückgeleitet und auf Dorfebene an Bedürftige verteilt werden.

Traditionelle Mehrgenerationen- und Mehrfamilienverbände verfügen grundsätzlich über günstige Voraussetzungen, um für die wirtschaftliche und soziale Sicherheit von Mitgliedern zu sorgen und den Ausfall der Arbeitskraft einzelner Haushaltsmitglieder auszugleichen. Mit der Auflösung traditioneller Gesellschaften und dem Übergang der Groß- zur Kleinfamilie werden diese Formen sozialer Sicherung immer weiter zurückgedrängt. Mit Abwanderung der jungen Menschen in die Städte und Änderung sozialer Normen im Verlauf von Urbanisierungs- und Modernisierungsprozessen wird immer ungewisser, ob die Kindergeneration als Garant für die soziale Sicherung älterer Menschen auch in Zukunft zur Verfügung steht. Nirgends hat sich ein modernes System sozialer Sicherung herausgebildet, welches die ehemaligen Versorgungsfunktionen der traditionellen Großfamilien als „mutual-insurance arrangement“⁴ übernehmen könnte.

In verschiedenen afrikanischen Regionalsprachen bedeutet „arm“ keine Verwandte und Freunde haben – ein Hinweis auf die Bedeutung unterstützender sozialer Netze im unmittelbaren sozialen Umfeld. In den Städten, in denen die Probleme der sozialen Sicherung am deutlichsten sichtbar werden, reagieren die Menschen, mehr oder weniger spontan, mit neuen informellen Formen der sozialen Sicherung. Im Vergleich zu traditionellen Sicherungssystemen kennen informelle Sicherungsformen keine „einklagbaren“ Hilfeleistungen. Sie verfügen über keinen gewohnheitsrechtlichen Status und entstehen im Zwischenbereich öffentlicher und privater Träger auf der Grundlage gemeinschaftlicher Selbsthilfe. Informelle Solidargemeinschaften entstehen innerhalb von Nachbarschaften, Berufsgruppen oder Selbsthilfeinitiativen, wie z. B. den Volksküchen in den städtischen Elendsvierteln von Peru. Das aus anderen Bereichen be-

³ Vgl. Georg Elwert, Die Elemente der traditionellen Solidarität. Eine Fallstudie in Westafrika, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 32 (1980).

⁴ Vgl. Syed Ahsan, Agricultural Insurance: A new Policy for Developing Countries, Brookfield/Ve. 1985.

kannte Prinzip der Selbsthilfe stößt jedoch an Grenzen, wo anhaltende Verelendung, täglicher Existenzkampf und die Unbeständigkeit sozialer Beziehungen Menschen in ungeschützte Lebensverhältnisse treiben. Ein grausames Beispiel wurde in jüngster Zeit aus Brasilien bekannt. Straßenkinder müssen den höchsten Preis für ungeschützte Lebensverhältnisse zahlen – sie zahlen mit ihrem Leben. In den großen urbanen Zentren des Landes werden sie von angeheuerten Todesschwadronen verfolgt und brutal ermordet. Eine parlamentarische Untersuchungskommission machte 92 Kindermorde auf den Straßen Rio de Janeiros von Mitte April bis Ende September 1991 aus. Nach Schätzungen des Weltkinderhilfswerkes der Vereinten Nationen (UNICEF) leben über 100 Mio. Kinder als Waisen oder Straßenkinder, die von zu Hause weggelaufen sind oder verlassen wurden. Außerstande ihre Kinder zu ernähren, überlassen immer mehr Familien ihre Kinder der Straße. Während Straßenkinder früher nur aus Lateinamerika und Asien bekannt waren, geht ihre Zahl in den afrikanischen Städten Nairobi, Khartum und Kampala inzwischen in die Tausende.

2. Moderne Sozialversicherungssysteme erreichen die Armen nicht

In fast allen Ländern bestehen seit Jahrzehnten Sozialversicherungssysteme auf der Basis staatlich organisierten Pflichtsparens, beitragsfinanzierter Rentenversicherungen oder steuerfinanzierter Volksrenten. Mit wenigen Ausnahmen gilt ein „urban-labour-force bias“ für diese Sozialversicherungssysteme, weil sie ausschließlich auf Lohn- und Gehaltsempfänger des modernen Sektors ausgerichtet sind. Der Zugang zu Sozialversicherungssystemen wurde vor allem für strategisch wichtige Berufsgruppen wie Regierungsbeamte, Militärs, Lehrer, Angestellte des Banken-, Transport- und Energiesektors vorgesehen. Im wesentlichen umfassen die Versicherungsleistungen die Kranken- und Unfallversorgung einschließlich der Einkommenssicherung und die Altersversorgung. Angesichts struktureller Arbeitsmarktprobleme ist der Versicherungsschutz bei Erwerbslosigkeit bis heute am wenigsten entwickelt. Dort, wo der Bedarf an sozialpolitischen Maßnahmen am größten ist, nämlich bei der ländlichen und städtischen Armutsbevölkerung, sind Sozialversicherungssysteme zur materiellen Daseinsvorsorge in Notlagen irrelevant geblieben. Für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung gibt es im formalen Sinne keine Sicherheit mit verbürgten individuellen Rechtsansprüchen. Für diesen ungleichen Zugang zu sozialer Sicherheit hat Carlos Mesa-Lago den

Begriff „stratification of social security“⁵ geprägt. Wie die Gesellschaft selbst ist auch der Zugang zu sozialer Sicherheit von sozialen Unterschieden geprägt.

Der im internationalen Vergleich höchste Deckungsgrad wird mit bis zu 80 Prozent der Gesamtbevölkerung in Lateinamerika erreicht, wo es die ältesten und vollständigsten Sozialversicherungssysteme gibt. In einigen Ländern wurden die Sozialversicherungssysteme sogar auf die Landbevölkerung ausgeweitet. In asiatischen Ländern begannen die Bemühungen etwas später. Die Schwellenländer Asiens weisen mit ihrem erheblichen Anteil an Lohn- und Gehaltsempfängern einen höheren Geltungsbereich auf als die übrigen Länder der Region. Weit verbreitet sind Alterssicherungen in Form der Vorsorgekassen (provident fund), die eine Vorform von Versicherungen darstellen und ein Vermächtnis der Kolonialzeit sind und nach Erlangung der politischen Unabhängigkeit weitergeführt wurden. Insgesamt verfügen die afrikanischen Entwicklungsländer über den niedrigsten Versicherungsschutz. In Subsahara-Afrika werden selten mehr als zehn Prozent der Bevölkerung von Sozialversicherungssystemen erfaßt; dies entspricht ungefähr dem im formellen Sektor beschäftigten Anteil der Erwerbsbevölkerung.

In vielen Ländern stehen die Sozialversicherungen wachsenden Problemen gegenüber: wirtschaftliche Rezession, hohe Inflationsraten, Staatsverschuldung und Mißwirtschaft gefährden die finanzielle Balance bestehender Systeme und führen zu nahezu unüberwindbaren Krisen. In Südamerika haben sich Rentenempfänger aufgrund der dramatischen Verschlechterung ihrer Situation zusammengeschlossen, um für ihre Rechte zu kämpfen. Für die Erfüllung ihrer berechtigten Ansprüche fehlen die Mittel, so daß der Staat ihnen Gelder in Millionenhöhe schuldet. In Argentinien und Uruguay erhält die Mehrheit der Anspruchsberechtigten monatlich gerade 50 DM Rente, weil hohe Inflationsraten die Kaufkraft der Ruhegehälter drastisch senken. Rentnerorganisationen fordern deshalb die Koppelung ihrer Ruhegehälter an die allgemeine Preisentwicklung. Zur Überwindung der Finanzierungskrise wird, wie auch in anderen wirtschaftlichen Bereichen, auf die Privatisierung der Rentensysteme gesetzt und damit die Verfügung über die Arbeitnehmerbeiträge auf Bank- und Versicherungsinstitutionen übertragen. Ob die Privatisierung der Sozialversicherung aus der Krise

⁵ Vgl. Carlos Mesa-Lago, Social security and extrem poverty in Latin America, in: CEPAL Review, Nr. 28, Santiago de Chile 1986.

führt, hängt in entscheidendem Maße von der weiteren Entwicklung der in- und externen Kapital- und Finanzmärkte ab (z. B. Kapitalisierung und Streuung der Anlagen) und davon, ob die Voraussetzungen für den Zugang von weiteren Personengruppen zu Sozialversicherungsleistungen geschaffen werden können.

3. Ältere Menschen in der „Modernisierungsfalle“

Höhere Lebenserwartung und Bevölkerungswachstum haben bereits in einigen Ländern der Dritten Welt zu einem demographischen Strukturwandel geführt. In den nächsten Jahren wird sich in einigen Regionen Afrikas und Südasiens die Altenbevölkerung mehr als verdoppeln. Von den rund 400 Mio. über 65jährigen werden im Jahr 2000 ca. 230 Mio. Menschen auf der südlichen Erdhalbkugel leben. Der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung bleibt zwar insgesamt niedrig, ihre Gesamtzahl nimmt jedoch genauso zu wie der Anteil jener, die alleine leben und ohne familiäre Unterstützung auskommen müssen. In den Armutsvierteln von Bogota leben bereits 20 Prozent der über 65jährigen ohne Angehörige, auf Jamaika sind 25 Prozent der älteren Menschen ohne familiäre Unterstützung und in Kenia hat über die Hälfte der alten Menschen kein geregeltes Einkommen. Ähnliche Tendenzen wurden in den indischen Metropolen Neu Delhi, Madras und Bombay festgestellt. In diesen großen Städten sind alte Menschen immer häufiger obdachlos und auf Almosen angewiesen. In den Städten verschärfen Raumnot, niedrige Einkommen und fehlende soziale Dienste die Situation und das „Negativimage“ der älteren Menschen. In den dichtbesiedelten Armutsvierteln sind sie oft unwillkommen und gelten als zusätzliche Belastung für die Familien. Obwohl das Alter als „verordneter“ Ruhestand weitgehend unbekannt ist und ältere Menschen leichtere Arbeiten übernehmen oder Kleinkinder betreuen, bewirkt die wachsende Abhängigkeit vom Einkommen, daß ihr materieller Beitrag eher gering eingeschätzt wird⁶.

Immer noch erhöhen mehrere Kinder die Chance, daß später zumindest ein Kind in der Lage und bereit ist, die Eltern zu unterstützen. Immer noch trägt die erwachsene Kindergeneration wesentlich zum Lebensunterhalt der Eltern bei und ist oft die einzige soziale Sicherheit im Alter und bei Krankheit. Die Hoffnung auf Unterstützung im Alter wirkt noch immer als Anreiz für größere Familien. Zu dieser Form der Alters- und Krankensicherung

gibt es bis heute keine Alternative. Mit der Verschlechterung der wirtschaftlichen und ökologischen Lebensbedingungen nimmt die Bedeutung der Kindergeneration wieder zu. Die Ungewißheit, ob Kinder überleben, später über ausreichendes Einkommen verfügen oder abwandern werden, führt insbesondere in wirtschaftlichen und ökologischen Krisengebieten zum Anstieg der Kinderzahl.

Nur dort, wo ausreichende Einkommen vorhanden sind, kann das Fehlen von Kindern durch höhere Spareinlagen oder durch Altersvorsorgesysteme kompensiert werden. Eine bekannte Form informeller Daseinsvorsorge ist das Sparen. Selbst innerhalb ärmerer Bevölkerungsschichten sind informelle Spargemeinschaften stark verbreitet, und mobilisierbares Sparpotential sichert soziale Risiken ab. Erfahrungen mit traditionellen Spar- und Kreditringen zeigen, daß das Hauptmotiv der Ersparnisbildung die Vorsorge für Notfälle und kostenverursachende Ereignisse ist. Gespart wird nicht nur Geld, sondern auch in Form von Land, Nutzungsrechten, Tieren, Mobiliar, Fahrzeugen, Werkzeugen, Schmuck und Kleidung, die ebenfalls die Funktion von Sparguthaben übernehmen. In Benin, Costa Rica und Ecuador wird z. B. „social forestry“ betrieben und Bäume gepflanzt, die wegen des hohen Verkaufswertes als Alterssicherung dienen⁷. Keine Familie, die über Ressourcen verfügt, kann es sich erlauben, auf eine Zukunftssicherung zu verzichten.

4. Armutskrankheiten sind nicht versicherbar

Armutskrankheiten, Unter- und Mangelernährung gelten als nicht versicherbare Krankheitsrisiken. Ernährungssicherheit, menschenwürdige Wohnungen, sauberes Trinkwasser und sanitäre Einrichtungen, Beschäftigung, ausreichende medizinische Versorgung und Erziehung sind Faktoren, die maßgeblich zur sozialen Sicherheit beitragen. Noch immer haben 1,5 Mrd. Menschen keinen Zugang zu ausreichender medizinischer Versorgung und 1,7 Mrd. keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Pandemien wie Cholera, Malaria und Durchfallerkrankungen sind in zahlreichen Ländern erneut auf dem Vormarsch. Bekannt ist, daß 90 Prozent aller infektiösen und parasitären Krankheiten heilbar sind und bei geeigneten Präventivmaßnahmen als verhütbar gelten. Die meisten Todesfälle bei Kindern sind auf Krankheiten zurückzuführen, die durch konsequente Impfpoli-

6 Vgl. Ken Tout, *Ageing in Developing Countries*, Oxford 1989.

7 Vgl. Robert Chambers/Melissa Leach, *Trees to meet Contingencies: Savings and Security for the rural Poor*, Brighton 1987.

tik, hygienische Minimalstandards und ausgewogene Ernährung verhindert werden könnten. Nach Angaben von UNICEF wird der Tod von vier Mio. Kindern jährlich allein durch Durchfall verursacht; 1,5 Mio. sterben an Masern und eine Mio. an Malaria; insgesamt sterben jährlich 14 Mio. Kinder vor ihrem fünften Lebensjahr.

Maßnahmen zur Vermeidung von Infektionskrankheiten sind in der Regel „billiger“ als die Behandlungskosten von erkrankten Personen. Im Hinblick auf die Ausbreitung der Immunschwächekrankheit AIDS gehen Schätzungen davon aus, daß in den nächsten Jahren über ein Prozent der erwachsenen Bevölkerung in Subsahara-Afrika an AIDS erkranken wird. Bereits heute sind die sozialen Folgen dieser Krankheit sichtbar: Tausende von AIDS-Waisen in Afrika leben auf sich allein gestellt, und in einigen Dörfern Ugandas und Tansanias leben sie bereits ohne Erwachsene, weil diese gestorben sind. Experten gehen davon aus, daß zum Ende dieses Jahrzehntes bereits 250 000 Kinder in Subsahara-Afrika AIDS-Waisen sein können. Zunächst müssen Investitionen in die Basisgesundheitsversorgung, Ernährungsstrategien etc. im Mittelpunkt stehen, da formale Versicherungssysteme erst zu einem späteren Zeitpunkt ihre Funktion erfüllen können. Es ist sicherlich kein Zufall, daß es wiederum die ILO war, die sich Mitte der siebziger Jahre auf internationaler Ebene für grundbedürfnisorientierte Entwicklungsstrategien einsetzte.

5. Frauen sind höheren Risiken ausgesetzt

Frauen und Kinder hängen in sehr viel stärkerem Maß als Männer vom Zugang zur Gesundheitsversorgung ab. Durch häufige Schwangerschaften und Geburten sind sie erhöhten Risiken ausgesetzt. In den Ländern des Südens sterben bei 100 000 Geburten 530 Frauen während der Geburt gegenüber 24 in den Industrieländern. Jährlich sterben an Komplikationen während der Schwangerschaft oder bei der Geburt insgesamt über 500 000 Frauen⁸. 1989 starben in den ärmsten Ländern 120 Säuglinge bei 1 000 Geburten gegenüber statistisch gesehen keinem Kind in den Industrieländern.

Überdies sind Frauen durch geltende Erb-, Scheidungs- und Hinterbliebenengesetze vielfach benachteiligt. Für Frauen bedeuten frühes Heiratsalter und längere Lebenserwartung oft, daß sie als Witwen ihr Leben in wirtschaftlicher Not und sozialer Isolierung verbringen müssen. In vielen tra-

ditionellen Gesellschaften Afrikas und Asiens sind Frauen aufgrund gewohnheitsrechtlicher Regelungen von Erbe und Landrechten praktisch ausgeschlossen. Eine Witwe verliert den gesamten ehelichen Zugewinn an die Familie des verstorbenen Ehemannes oder an ihre Söhne oder kann nach islamischem Erbrecht nur ein Achtel erben. In islamischen und hinduistischen Gesellschaften ist es fast unmöglich, daß Witwen ein zweites Mal heiraten. Angesichts ihrer trostlosen Situation begehen immer wieder junge Witwen Suizid. Während Witwern keine Beschränkungen hinsichtlich der Wiederverheiratung auferlegt sind, „erfüllt“ sich mit dem Tod des Mannes der Lebenszweck einer Frau. Als unreines und wertloses Wesen wird sie mißachtet, symbolisiert Unglück und manchmal wird ihr sogar vorgeworfen, für den Tod des Mannes verantwortlich zu sein.

Auf Gewohnheitsrechten beruhende kompensatorische Versorgungssysteme (z.B. für entgangenes Erbrecht) werden von immer mehr Frauen in Frage gestellt, wie die Verbreitung von Witwenorganisationen in Westafrika zeigt, die gegen die Praxis der Witwenvererbung, das sogenannte Levirat, kämpfen. In zahlreichen westafrikanischen Ländern, in denen das Levirat verbreitet ist, sind Witwen als „Hexen“ folgenschweren Diskriminierungen ausgesetzt⁹. Bei der Scheidung hat die Frau in islamischen Gesellschaften oftmals keinen Unterhaltsanspruch gegenüber ihrem früheren Mann. Erst kürzlich wurde in Indien ein „Gesetz zum Schutz geschiedener Moslemfrauen“ verabschiedet, wonach diese nur in den ersten drei Monaten Anspruch auf Unterhalt durch ihren Ehemann haben. Mit der Verstoßung beginnt eine Wartezeit von drei Monatszyklen, um eine Schwangerschaft auszuschließen. Danach bleibt es den Familien der Frauen überlassen, sie zu versorgen oder auch nicht.

Aus verschiedenen Gründen nehmen die von Frauen geführten Haushalte weltweit zu. Frauen sind durch Erwerbstätigkeit, Haushalt, Kinder und Betreuung von Alten und Kranken vielfach belastet. Das durchschnittliche Einkommen dieser Haushalte liegt deutlich unter dem anderer Haushalte, und die Arbeitsbedingungen von Frauen sind häufig schlechter als die der männlichen Kollegen. Erst in wenigen Fällen wurden Bestrebungen nach Risikominderung aufgegriffen und Frauen durch geeignete Maßnahmen entlastet,

⁹ Vgl. Eva-Maria Bruchhaus u. a., Witwen in Westafrika. Ein Gespräch mit Lucie Kabore, in: Carola Donner-Reichle/Ludgera Klemp (Hrsg.), Frauenwort für Menschenrechte, Saarbrücken 1990.

⁸ Vgl. UNDP, Human Development Report, New York 1991, S. 24.

z. B. durch Versicherungsprogramme für Mütter, Hilfen zum Schutz von verstoßenen und alleinerziehenden Frauen und (Kinder-)Witwen.

II. Neue Aufgaben der Entwicklungspolitik

Bis auf wenige Ausnahmen ist der Staat in der Dritten Welt für Menschen im städtisch-informellen und ländlichen Sektor als Instrument der Daseinsvorsorge irrelevant geblieben. Es wird jetzt darauf ankommen, sowohl interne als auch externe Rahmenbedingungen zugunsten der Armutbevölkerung zu verändern. Zunächst müssen wirtschaftliche und rechtliche Reformen zur Verbesserung der sozialen Sicherung der Armutbevölkerung durchgeführt werden. Die gerechte Verteilung von Ressourcen, umfassende Boden- und Pachtreformen, die Hinwendung öffentlicher Ausgabenpolitik zu grundbedürfnisorientierten Programmen, rechtspolitische Reformen zur Verbesserung der Situation von Frauen und Kindern u. a. m. sind für sozial geschützte Lebensverhältnisse ebenso notwendig, wie die Förderung von verschiedenen Trägern, die in der Lage sind, Sicherungsfunktionen zu übernehmen. Risikominderung durch Vorsorge- und Versicherungsfonds sollte ein lohnendes Ziel entwicklungspolitischer Zusammenarbeit sein, selbst wenn zugunsten des Risikoschutzes auf kurzfristige Einkommenssteigerungen verzichtet wird.

Überlagert werden die wachsenden Probleme sozialer Sicherung durch sich verschlechternde weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen. Schuldendienstzahlungen, hohe Einnahmeverluste durch den Preisverfall für Rohstoffe auf den Weltmärkten, tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse zu Lasten von Exportmöglichkeiten des Südens schränken nationalstaatliche Handlungsspielräume erheblich ein. Zugleich haben sozialstaatliche Vorstellungen und Strukturen mit den Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank große Rückschläge erlitten.

Neoliberale Sozialpolitik bürdet der Armutbevölkerung zusätzliche Lasten auf, weil öffentliche Sozial- und Gesundheitsausgaben massiv gekürzt werden, wobei Frauen aufgrund ihrer Zuständigkeit für Alte und Kranke besonders stark betroffen sind. Zuerst sind Gesundheits-, Sozial- und Bildungsbudgets von den Kürzungsvorhaben der Strukturanpassungsprogramme herauszunehmen.

Für die ärmeren Länder ist ein substantieller Schuldenerlaß notwendig, der an sozial ausgerichtete Auflagen zu binden ist. Erst dann können Projekte im Bereich sozialer Sicherung mehr sein als nur Nothilfemaßnahmen.

1. Kaufkrafttransfers an die Armen in Notsituationen

Nothilfeprogramme sind in bestimmten Situationen humanitäres Gebot, doch ersetzen sie langfristig keine auf Eigeninitiative und dem Sparpotential der Betroffenen basierenden Problemlösungsstrategien. Weil der Kaufkrafttransfer zumindest konzeptionell nicht auf die Stärkung sozialer Strukturen gerichtet ist, liegt seine instrumentelle Bedeutung primär in der Not- und Katastrophenhilfe. Die unter den Stichworten „heißes“ und „kaltes“ Geld und „disincentives“ geführte Diskussion hat darauf aufmerksam gemacht, daß Sozialtransfers das Selbsthilfepotential schwächen. Erst ein Minimum an Eigenleistungen garantiert den Zusammenhalt in Gruppen und die Identifikation mit Entwicklungsmaßnahmen und schafft so die Vorstufe zu Solidargemeinschaften. Ebenso unterschätzen Transferansätze die zentrale Bedeutung von funktionierenden familiären, verwandtschaftlichen, nachbarschaftlichen oder anderen sozialen Beziehungen als Voraussetzung nicht nur für eine wirksame Verwendung der Kaufkraftübertragung, sondern auch, um soziale Bedürfnisse nach primärer Nähe erfüllen zu können. Paul Streeten, bekannter Protagonist der Grundbedürfnisstrategie, hat hierauf hingewiesen: „Nonmaterial needs are important not only because of they are valued in their own right, but also because they are important conditions for meeting material needs.“¹⁰ Kaufkrafttransfers können zwar punktuell Situationen verbessern helfen, aber keine strukturelle Wirkung erlangen. Während Überlebenschancen auf niedrigem Niveau stabilisiert werden, bleiben die tiefer liegenden Ursachen der Überlebensgefährdung unberücksichtigt.

2. Hilfe zur Selbsthilfe durch Versicherungsgemeinschaften

Beispiele aus verschiedenen Ländern zeigen, daß alle wesentlichen Bereiche der sozialen Sicherung das Prinzip der Selbsthilfe kennen. Die geleistete Hilfe entspricht faktisch einer Versicherungsleistung. Zu den erfolgreichen Beispielen gegenseitiger Hilfe zählen die inzwischen unzähligen Volksküchen in Lateinamerika. In den Armutsvierteln

¹⁰ Paul Streeten, *First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, New York 1981, S. 34.

der Städte schließen sich Frauen in Gemeinschaftsküchen zusammen, um die Ernährung ihrer Familien zu sichern. Trotz schwieriger materieller Bedingungen gelingt es den Volksküchen, einzelne und Familien in Notzeiten zu versorgen, wenn diese den Preis der Mahlzeiten nicht zahlen können.

In der Entwicklungszusammenarbeit werden arbeitsorientierte Spar- und Kreditprogramme weiterentwickelt, die auf mitgliederorientierte und -kontrollierte Finanzsysteme gerichtet sind, wie beispielsweise die Konzepte „banking with the poor“ oder „linking banks and self-help groups“. Hier gilt es, Sicherungskomponenten bei der Weiterentwicklung zu berücksichtigen und verschiedene Maßnahmen miteinander zu verknüpfen. Die These, daß nur bestimmte soziale Gruppen als Versicherungsnehmer in Frage kommen, ist nicht aufrechtzuerhalten. Dort, wo Menschen ausreichende monetäre Einkünfte beziehen, richten sie oft gemeinsam einen Sicherungsfonds mit einem Katalog von versicherten Risiken ein. Vorsorgeaspekte und Risikoschutz sind oftmals Bestandteil rotierender Spar- und Kreditvereine.

Selbsthilfeorganisationen, Wohnnervereine, Genossenschaften und Frauenorganisationen haben beispielhafte informelle Sicherungsformen für ihre jeweiligen Mitglieder entwickelt und übernehmen wichtige Funktionen sozialer Sicherung. Private Ressourcen werden in Eigeninitiative für soziale Sicherungsmaßnahmen mobilisiert. Erfolgreiches Beispiel für den Aufbau von Versicherungsgemeinschaften im informellen Sektor ist SEWA (Self Employed Women's Association) in Indien, ein Zusammenschluß von Frauen des städtisch-informellen oder ländlichen Sektors. Mitte der siebziger Jahre begann SEWA mit dem Aufbau von Lebensversicherungen und einem Mutterschaftsprogramm für Mitglieder. Entsprechend dem „Maternity Protection Scheme“ erhält jede versicherte Frau ab dem fünften Schwangerschaftsmonat Schwangerenfürsorge, Mutterschaftsgeld in Höhe eines Monatslohnes und Säuglingsfürsorge. Seit 1980 wird das Programm auch in ländlichen Gebieten für Frauen aus Familien ohne Landbesitz angeboten. Die Eigeninitiative der SEWA wurde zur Grundlage für ein Gesetz zum Mutterschutz für diese landlosen Frauen, das vom Regionalparlament im Bundesstaat Gujarat verabschiedet wurde. SEWA hat sich hiermit ausdrücklich gegen Sozialfürsorgekonzepte und für Sozialversicherungssysteme entschieden.

In Bangladesh hat die Grameen-Bank, die Bank der Landlosen, einen Weg aufgezeigt, wie Men-

schen aus dem Zustand existentieller Unsicherheit herauswachsen können. Sie hat inzwischen über 800 000 Menschen Zugang zu Kredit und Vermögensbildung verschafft, wobei über 90 Prozent der Kunden Frauen sind. Der Ansatz kombiniert Sparaktivitäten mit Kredit und Risikovorsorge. Für den Vorsorgefonds zahlt jedes Mitglied einen Zinszuschlag, der Mitgliedern in Notfällen zur Verfügung steht. Darüber hinaus wurde ein Emergency Fund und ein Children Welfare Fund eingerichtet. Die Beispiele SEWA und GRAMEEN-Bank zeigen, daß durch Versicherungsgemeinschaften personenbezogene Risiken und Notsituationen auf bescheidenem Niveau abzusichern sind.

Allzuoft kommt es jedoch mit der Einführung arbeitsorientierter Kreditsysteme zur Verlagerung der Ressourcenverwendung von unmittelbarer Existenzvorsorge zu produktiven Verwendungszwecken. Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß Kreditgewährung kein Allheilmittel gegen Armut ist und nicht allen Armen automatisch durch die Vergabe eines Kredites geholfen werden kann.

3. Selbsthilfe subsidiär stärken

Die mit dem Subsidiaritätsprinzip verbundene Aufwertung der primären Nähe bedeutet zunächst die Förderung gemeinschaftlicher Selbsthilfe. Hinsichtlich der Verteilung öffentlicher Mittel markiert das Subsidiaritätsprinzip den Anspruch informeller und selbstorganisierter Träger auf öffentliche Unterstützung. Eine wichtige Aufgabe liegt in der komplementären Vernetzung der verschiedenen Träger zu einem wirksamen Gesamtsystem sozialer Sicherung. Künftig wird es darauf ankommen, kollektive Selbstverantwortung dort zu stärken, wo die Beständigkeit familiärer sozialer Netze nicht mehr vorauszusetzen ist. Obwohl informellen Netzwerken eine bedeutende Rolle bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen zukommt, gibt es eindeutige Leistungsgrenzen, so daß sie sich keineswegs dazu eignen, professionelle Hilfen völlig zu ersetzen. Zum Beispiel stellen soziale Dienste eine notwendige Ergänzung der gemeinschaftlich organisierten oder familiären Selbsthilfe dar. Dies ist auch unter geschlechtsspezifischen Aspekten notwendig, weil anfallende Pflegeleistungen in der Familie und Gemeinschaft ganz oder überwiegend von Frauen erbracht werden. Hier gilt es, durch gemeindebezogene Maßnahmen der Sozialentwicklung, Beratungs- und Dienstleistungszentren, Angebote zur Unterstützung von Kranken und Pflegebedürftigen zu schaffen, die die eigenständige Problemlösungskompetenz der Betroffenen mit professioneller Hilfe und Beratung verbinden.

III. Ausblick

In der Diskussion über entwicklungspolitische Neuorientierungen hat sich „Hilfe zur Selbsthilfe“ inzwischen als grundlegendes Handlungsprinzip der Entwicklungszusammenarbeit durchgesetzt. Die Entfaltung des Selbsthilfepotentials ist jedoch an vitale Voraussetzungen gebunden: Ohne den gerechten Zugang zu Ressourcen stößt das Selbsthilfeprinzip schnell an seine Grenzen und offenbart sich als Bankrotterklärung gegenüber den strukturellen Ursachen von Massenarmut und Massenelend. Ebenso wie die Selbsthilfefähigkeit in bestimmten Lebens- oder Notsituationen erheblich eingeschränkt ist, kann die schlichte Überlastung sozialer Netze die Anwendung dieses Prinzips in Frage stellen. Ohne die Berücksichtigung dieser Faktoren wird der Selbsthilfegedanke nicht nur ad absurdum geführt, sondern auch dazu mißbraucht, den Rückzug staatlicher Institutionen aus deren gesamtgesellschaftlicher Verantwortung zu rechtfertigen.

Nur die Weiterentwicklung des Subsidiaritätsprinzips verhindert seine einseitige Verkürzung auf den „Nachrang-Aspekt“¹¹ und ermöglicht die Formulierung subsidiärer Organisationsprinzipien mit dem Ziel, der Selbstbestimmung von Lebenszusammenhängen dadurch Perspektiven zu eröffnen, daß jede Bevormundung und Entmündigung oder jedes Herausreißen aus sozialen Bezügen durch Institutionen und professionelle Systeme bewußt zurückgenommen wird. Aus den Leistungsgrenzen der informellen Netzwerke und selbstorganisierten Versicherungsgemeinschaften ergeben sich abgestufte Verantwortungs- und Handlungsbereiche, die im Rahmen einer subsidiären Sozialpolitik sinnvoll aufeinander zu beziehen sind. Perspektivisch geht es darum, informelle und formelle Leistungen zu einem Gesamtsystem sozialer Sicherheit zusammenzufügen und entwicklungsfördernde Rahmenbedingungen zu schaffen.

11 Martin Belleremann, Subsidiarität und Selbsthilfe – Entwicklungslinien in der Sozialstaatsdiskussion und heutige Aktualität, in: Rolf G. Heinze (Hrsg.), Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?, Opladen 1986, S. 105.

Wilhelm Korff: Ethische Probleme einer Weltwirtschaftsordnung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/92, S. 3–12

Die Verwirklichung einer tragfähigen Weltwirtschaftsordnung hängt wesentlich davon ab, inwieweit es gelingt, den normativen Rahmen für den Umgang der ökonomischen Akteure miteinander weltweit so zu gestalten, daß ihre Aktivitäten zugleich dem Wohl aller, also auch dem der ökonomisch Unterprivilegierten, der Zurückgebliebenen und an den Rand Gedrängten dienen. Das aber ist über eine am Wettbewerbsgedanken orientierte Welthandelsordnung alleine nicht zu erreichen, wiewohl der GATT-Vertrag als solcher auch für eine künftig zu gestaltende Weltwirtschaftsordnung seine eigene, im Prinzip unersetzliche Bedeutung behält, vorausgesetzt, daß er auch inhaltlich entsprechend umfassend ausgelegt und ausgeschöpft wird.

Darüber hinaus bedarf es jedoch einer eigenen zusätzlichen, an den unmittelbaren Erfordernissen des Schwachen orientierten, ebenso global angelegten *sozialen* Strategie. Zu einer auf dem Reziprozitätsprinzip aufbauenden, weltweiten *Tauschordnung* muß gleichzeitig eine auf dem Personalitäts- und Solidaritätsprinzip beruhende, an Elemente der bisherigen Entwicklungshilfe anknüpfende, strukturell jedoch entschieden stärker ausgestaltete *Distributionsordnung* hinzutreten. Erst daraus empfängt die Weltwirtschaftsordnung eine Dignität, die sie über jede nach bloßen Interessen und Nützlichkeitsabwägungen verfahrenende Ordnungsgestalt erhebt: Sie wird so selbst zum integrierenden Bestandteil des Ringens um Menschenwürde und Menschenrechte.

Lothar Brock: Die Dritte Welt in ihrem fünften Jahrzehnt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/92, S. 13–23

Die Dritte Welt hat ihre Funktion als utopischer Ort im hiesigen gesellschaftspolitischen Diskurs verloren. Das heißt aber noch nicht, daß sie aufgehört habe zu existieren. Der Begriff Dritte Welt steht für das Problem einer ungleichen Entwicklung auf Weltebene. Dieses Problem hat sich im Laufe der achtziger Jahre verschärft und betrifft jetzt zunehmend auch die Industrieländer. Wir haben es weniger mit einer Auflösung als vielmehr mit einer direkten (Migration) und indirekten Ausbreitung der Dritten Welt (Herausbildung analoger Probleme in den Industrieländern) zu tun. Das Schicksal der Dritten Welt stellt insofern eine globale Herausforderung dar, die keineswegs durch die bloße Fortschreibung der Struktur- und Anpassungsmuster der achtziger Jahre bewältigt werden kann.

Jürgen H. Wolff: Zur langfristigen Wirtschaftsentwicklung der Dritten Welt

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/92, S. 24–30

Entwicklungspolitische Pessimismen hat Hochkonjunktur; Behauptungen wie „Die Reichen werden immer reicher, die Armen immer ärmer“ finden sich nicht nur in der interessengebundenen Tagesdiskussion, sondern auch sinngemäß in seriösen wissenschaftlichen Untersuchungen. Langfristige Daten zur Wirtschaftsentwicklung widerlegen solche Behauptungen eindeutig, außer für bestimmte Problemregionen und -länder.

Die Ausdifferenzierung des Wohlstandes in der Dritten Welt hat inzwischen ein wesentlich größeres Maß erreicht als innerhalb der Gruppe der Industrieländer. Die Zusammenfassung unter einem Begriff wie „Entwicklungsländer“ oder „Dritte Welt“ rechtfertigt sich immer weniger. Alles in allem gilt indes, daß keineswegs „die Armen immer ärmer werden“, sondern daß sie allenfalls nicht im gleichen Maße reicher werden wie erfolgreichere Länder der sogenannten Dritten Welt oder wie die Industrieländer.

Rasul Shams: Drogenwirtschaft und Drogenpolitik in Entwicklungsländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/92, S. 31–37

Die Drogenwirtschaft ist in vielen Entwicklungsländern in den letzten Jahrzehnten zu einer der dynamischsten Branchen aufgestiegen und bildet inzwischen die Basis für den illegalen Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Sie beeinflusst die Volkswirtschaften dieser Länder in vielfältiger Weise. Das Ausmaß der daraus sich ergebenden Wachstums- und Beschäftigungseffekte hängt entscheidend von dem Spezialisierungsmuster des jeweiligen Landes im Rahmen der internationalen Drogenindustrie ab (Drogenanbau, Weiterverarbeitung, Transit, Geldwäsche etc.). Wegen kurzfristiger Vorteile wird die Verbotspolitik oft nicht entschlossen durchgesetzt. Allerdings stehen auch andere Probleme, wie z. B. Korruption, die leichte Anbautechnologie und der Transport von Drogen, einer wirksamen polizeilichen Verfolgung entgegen. Auch die Substitutionspolitik hat bisher zu keinen durchgreifenden Erfolgen geführt, da die Drogenwirtschaft eine weit höhere Rentabilität im Vergleich zu alternativen Aktivitäten aufweist. Begrenzte Erfolge könnten bei Aufrechterhaltung der Verbotspolitik nur von einer umfassenden Entwicklung dieser Volkswirtschaften erwartet werden. Eine radikale Lösung könnte durch eine Preissenkung für Drogen erzielt werden. Da die hierzu notwendige Drosselung der Nachfrage in Industrieländern kaum zu erwarten ist, bleibt nur die Liberalisierung der Drogenmärkte. Dem stehen jedoch entscheidende politische Vorbehalte entgegen.

Joachim von Stockhausen: Agrarentwicklungspolitik vor dem Offenbarungseid?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/92, S. 38–46

In der Mehrzahl der Entwicklungsländer obliegt der Landwirtschaft die Aufgabe, zusätzliche dauerhafte Arbeitsplätze für die wachsende Bevölkerung zu schaffen und zugleich die Produktion zu steigern, um einmal die nationale Selbstversorgung mit Grundnahrungsmitteln zu verbessern, zum anderen, um die für den Aufbau der nationalen Wirtschaften erforderlichen Devisen zu verdienen. Diese Aufgabenstellung soll sie zugleich in einer Weise wahrnehmen, daß die Umwelt nicht geschädigt wird. Wenn die Landwirtschaft in vielen Ländern diese ihr zugewiesene Rolle nicht erfüllt und ihre Umweltschädigung bereits alarmierende Größenordnungen angenommen hat, so ist hierfür politisches Versagen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene verantwortlich zu machen.

Im Bereich der nationalen Agrarentwicklungspolitik sind vor allem drei Defizitbereiche anzusprechen: unzulängliche Anreize zur Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen im ländlichen Raum, Fehlen einer sozial und ökologisch verträglichen Bodennutzungspolitik und schließlich staatliches Versagen bei der Festlegung von Rechten zur nachhaltigen Nutzung von nicht erneuerbaren Ressourcen.

Solche und weitere politische Defizite werden überlagert und verstärkt durch eine internationale Politik der Entwicklungszusammenarbeit, die noch stark dem herkömmlichen Hilfeverständnis von technischen Lösungen verhaftet ist und dem Gebot von gemeinsamen politischen Lösungen sowohl in den Empfänger- als auch in den Geberländern zum Wohle eines gedeihlichen Miteinanders der Weltgesellschaft reserviert gegenübersteht.

Ludgera Klemp: Soziale Sicherheit in Entwicklungsländern

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/92, S. 47–54

Weltweit nimmt die Zahl der Erwachsenen und Kinder zu, die unterhalb der Armutsgrenze und ohne ausreichenden sozialen Schutz leben. Unter welchen würdelosen Umständen Kranke, Alte, Witwen und Waisen in den Ländern der Dritten Welt überleben müssen, beschäftigt selten das öffentliche Interesse. Mit Auflösung der Mehrgenerationen- und Mehrfamilienverbände werden traditionelle Formen sozialer Sicherung zurückgedrängt. Nirgends hat sich ein modernes System sozialer Sicherung herausgebildet, welches die Versorgungsfunktionen der traditionellen Großfamilie übernehmen könnte. Die Zunahme überlebensgefährdeter Menschen hat dazu geführt, daß sozialpolitische Konzepte und Maßnahmen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung gewinnen. Erfolg und Nachhaltigkeit aller sozialpolitischen Maßnahmen hängen davon ab, ob politische, wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen zugunsten der Armutsbevölkerung verändert werden können.