

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 129

Ordnungspolitische Fragen zum Nord-Süd-Konflikt

Von

**Heinz Ahrens, Jörn Altmann, Reinhard Blum,
Michael Bohnet, Hans-Gert Braun, Ronald Clapham,
Hans-Rimbert Hemmer, Lutz Hoffmann, Heiko Körner,
Werner Lachmann, Hans-Peter Nissen, Göran Ohlin,
Rolf Schinke, Paul P. Streeten, Christian Uhlig,
Karl Wohlmuth**

Herausgegeben von

Udo Ernst Simonis



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 129

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 129

Ordnungspolitische Fragen
zum Nord-Süd-Konflikt



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Ordnungspolitische Fragen zum Nord-Süd-Konflikt

Von

Heinz Ahrens, Jörn Altmann, Reinhard Blum,
Michael Bohnet, Hans-Gert Braun, Ronald Clapham,
Hans-Rimbert Hemmer, Lutz Hoffmann, Heiko Körner,
Werner Lachmann, Hans-Peter Nissen, Göran Ohlin,
Rolf Schinke, Paul P. Streeten, Christian Uhlig,
Karl Wohlmuth

Herausgegeben von Udo Ernst Simonis



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05277 3

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Von *Udo Ernst Simonis*, Berlin 7

Die neue Weltwirtschaftsordnung aus ordnungstheoretischer und ordnungspolitischer Sicht

Von *Hans-Gert Braun*, München 17

Korreferat zu dem Vortrag:

Die neue Weltwirtschaftsordnung aus ordnungstheoretischer und ordnungspolitischer Sicht (H.-G. Braun)

Von *Christian Uhlig*, Bochum 43

Ordnungspolitische Aspekte der Süd-Süd-Kooperation

Von *Jörn Altmann*, Sigmaringen 55

What New International Economic Order?

By *Paul P. Streeten*, Boston, Mass. 79

Korreferat zu dem Vortrag:

What New International Economic Order? (P. P. Streeten)

Von *Lutz Hoffmann*, Regensburg 113

Soziale Marktwirtschaft als weltwirtschaftliche Strategie

Von *Reinhard Blum*, Augsburg 123

Korreferat zu dem Vortrag:

Soziale Marktwirtschaft als weltwirtschaftliche Strategie (R. Blum)

Von *Hans-Rimbert Hemmer*, Gießen 153

Negotiating International Economic Order

By *Göran Ohlin*, Uppsala 159

Korreferat zu dem Vortrag:

Negotiating International Economic Order (G. Ohlin)

Von *Michael Bohnet*, Bonn 173

Der neue Protektionismus und die Dritte Welt

Von *Heiko Körner*, Darmstadt 187

Auswirkungen des EG-Agrarprotektionismus auf die Entwicklungsländer

Von *Heinz Ahrens*, München 205

Soziale Auswirkungen marktwirtschaftlicher Politik in Entwicklungsländern

Von *Ronald Clapham*, Siegen 247

Auswirkungen marktwirtschaftlicher Politik auf die Einkommensverteilung in Entwicklungsländern

Von *Hans-Peter Nissen*, Paderborn 275

Die Kontrolle transnationaler Konzerne in Entwicklungsländern als ordnungspolitisches Problem

Von *Karl Wohlmuth*, Bremen 293

Ordnungspolitische Aspekte einiger Vorschläge der Brandt-Kommission zur Entwicklungshilfe

Von *Rolf Schinke*, Göttingen 319

Korreferat zu dem Vortrag:

Ordnungspolitische Aspekte einiger Vorschläge der Brandt-Kommission zur Entwicklungshilfe (R. Schinke)

Von *Werner Lachmann*, Frankfurt 345

Vorwort

Die derzeitige Ordnung der weltwirtschaftlichen Beziehungen hat keine Zukunft — die derzeitigen Forderungen zur Änderung dieser Ordnung werden sich dennoch kaum oder nur schwer realisieren lassen! Dies etwa ist das Fazit einer Tagung des Ausschusses Entwicklungsländer der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik), die vom 27. bis 28. November 1981 in München stattfand und deren Diskussionsergebnisse im vorliegenden Band abgedruckt sind.

Nach etwa zehn Jahren des Nord-Süd-Dialogs und des Redens um eine neue Weltwirtschaftsordnung steht man immer noch am Anfang des Tuns. Und das hat seine Gründe. Wirtschaftsordnungen, so sagte Walter Eucken, sind zweierlei Ursprungs, sie sind „gewachsen“ oder „gesetzt“. Unter gesetzter Ordnung ist eine solche zu verstehen, die insgesamt oder in wesentlichen Elementen durch eine rechtmäßige Legislative institutionalisiert worden ist. Wirtschaftsordnungen, die dagegen nur von einzelnen oder von bestimmten Gruppen von Wirtschaftssubjekten, nicht aber von ihrer Gesamtheit und nach Maßgabe ihrer Verfassung (Abstimmungsmodus) etabliert werden, können nicht als gesetzte Ordnungen gelten.

Neue Ordnungen entstehen also aufgrund eines längeren Evolutionsprozesses, oder sie müssen konsenshaft von einer Gesamtheit von Entscheidungsträgern (rechtmäßige Legislative) bestimmt werden. Auf ersteres zu warten macht viele ungeduldig, besonders wenn sie dem Motto, daß der „Fortschritt eine Schnecke“ sei, nicht oder nicht mehr vertrauen. Das zweite erfordert ein hohes Maß an Institutionalisierung oder freiwilliger Gemeinsamkeit, die zu erarbeiten viele als eher unwahrscheinlich ansehen — Resignation oder Revolution können die Folge sein.

Trotz zu erwartender Meinungsverschiedenheiten, die aus unterschiedlicher theoretischer Konzeption und empirischer Perzeption entstehen, hatte sich der Ausschuß Entwicklungsländer entschlossen, die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern aus der ordnungspolitischen Perspektive zu thematisieren. Mit sechs Referaten und acht direkten bzw. weiter spezifizierenden Korreferaten sollte der Nord-Süd-Konflikt ordnungspolitisch aufge-

griffen und ausdiskutiert werden. In einem der Referate zur Tagung heißt es: „In der Diskussion um die Verbesserung der Lage in Entwicklungsländern droht das ordnungspolitische Denken gegenüber dem kurzfristigen Interesse an Einzelmaßnahmen vernachlässigt zu werden...“ In einem anderen Referat heißt es dagegen: „Über die Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems in Entwicklungsländern wird heute kontroverser denn je diskutiert... Die Kluft zwischen den verschiedenen Positionen ist durch die Diskussion über eine Neue Weltwirtschaftsordnung noch größer geworden...“ Niedergang also oder Renaissance ordnungspolitischer Fragen am Beispiel der Nord-Süd-Beziehungen?

Die Antwort hierauf möchte und muß ich dem Leser überlassen. Immerhin, der Begriff „Wirtschaftsordnung“ ist zu einem allgemeinen Denkansatz auch außerhalb der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplin geworden — selbst wenn der deutsche Begriff „Ordnungspolitik“ nach wie vor als eher unübersetzbar erscheint. Die Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung ist in ihrer Allgemeinheit vielen bekannt und auch von manchen akzeptiert — in ihrer Konkretisierung dagegen nur wenigen vertraut oder von vielen tabuisiert. Eine Tagung, die „Ordnungspolitische Fragen zum Nord-Süd-Konflikt“ stellen und beantworten will, mußte sich dieser Problematik bewußt sein. Deshalb waren sowohl theoretische Reflektion als auch empirische Evaluation gefordert.

An der Tagung haben deutsche und ausländische Ökonomen teilgenommen. Sie hat gezeigt, daß trotz unterschiedlicher gesellschaftlicher Erfahrungen eine fruchtbare ordnungspolitische Diskussion möglich ist, wenn Begriffe und Konzepte mit konkreten Inhalten versehen werden.

Die Beiträge des vorliegenden Bandes sollen dem Leser die Bedeutung ordnungstheoretischer Denkkategorien aufzeigen und dazu beitragen, den Nord-Süd-Konflikt stärker als bisher als ordnungspolitisches Problem zu begreifen. Auf diese Weise wird auch deutlich, warum der bisherige Nord-Süd-Dialog so häufig ins Stocken geraten mußte und bisher zu keinen nennenswerten konkreten Ergebnissen geführt hat.

Diskussionen und entsprechende Lernprozesse setzen begriffliche Klärungen voraus. Der Band beginnt daher mit einem Beitrag, der die Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung theoretisch beleuchtet. Die alte, die derzeitige Ordnung der weltwirtschaftlichen Beziehungen ist eher als Fragment einer Wirtschaftsordnung zu bezeichnen, das keinen großen Anreiz zu ordnungstheoretischer Interpretation bot. Dies sollte sich ändern. Denn mit dem Nord-Süd-Dialog sind politische Postulate erhoben worden, die sehr wohl einer ordnungstheore-

tischen Behandlung bedürfen und auch zugänglich sind. *Hans-Gert Braun* liefert hierzu einen klärenden Beitrag, in dem er zugleich die eingeeengte Dualität des Denkens — Marktwirtschaft hier, Zentralverwaltungswirtschaft dort — kritisiert und für eine neue pluralistische Ordnungstheorie (und damit auch Ordnungspolitik) plädiert. Was die Theorie angeht, so lägen inzwischen höchst interessante Differenzierungen vor, die nun ihren Niederschlag in der politischen Diskussion finden müßten. Was jedoch die konkreten Möglichkeiten der Entwicklungsländer angeht, die alte Weltwirtschaftsordnung zu ihren Gunsten in eine neue Weltwirtschaftsordnung zu transformieren, so vergleicht Braun — wenn auch nur in einer Fußnote, aber dennoch symbolträchtig — die Macht, mit der die Entwicklungsländer Forderungen gegenüber Industrieländern stellen mit der Macht eines Fußgängers, der die Straße überquert und dadurch den Autofahrer zu Brems- und Ausweichmanövern veranlaßt. Man soll die Symbolik nicht zu weit treiben: doch viele Fußgänger könnten die Straße auch blockieren und die Autofahrer zum Halten bringen.

Braun unterstreicht die Forderungen nach wirtschaftlicher Souveränität der Entwicklungsländer und ihrer stärkeren Mitwirkung in internationalen Organisationen. Er plädiert für Ressourcentransfer in die Entwicklungsländer und für die Öffnung der Märkte der Industrieländer. Dem integrierten Rohstoffprogramm mißt er große Bedeutung bei, während er anderen Forderungen aus theoretischer Sicht und im Hinblick auf ihre praktische Umsetzung eher skeptisch gegenübersteht.

Christian Uhlig unterstützt und erweitert in seinem Korreferat den pluralistischen ordnungstheoretischen Ansatz. Komplementär zur Markt-Koordination plädiert er für das Ordnungsprinzip der „Verhandlungskoordination auf der Basis eines Systems des organisierten Interessenausgleichs“, das auch die Möglichkeit einer sinnvollen theoretischen Einordnung und politischen Beurteilung der Positionen der Entwicklungsländer eröffne. Die neue Weltwirtschaftsordnung müsse durchaus kein „Weg in die Knechtschaft“ sein. Es gelte allerdings im beiderseitigen Interesse von Entwicklungsländern und Industrieländern, eine international orientierte Politik der indikativen Strukturanpassung zu betreiben. Uhlig sagt, daß Verhandlungslösungen zur Ergänzung, nicht Verdrängung der marktmäßig gesteuerten Anpassungsprozesse in Zukunft auch in den Industrieländern eher drängender geboten seien. Wird das gemeinsame Interesse, wird dieses Gebot auch gemeinsam erkannt und praktisch umgesetzt, gibt es einen Verhandlungsrahmen, der von gemeinsam akzeptierten Zielen geprägt ist?

Jörn Altmann versucht, diese Fragen in bezug auf die Beziehungen der Entwicklungsländer untereinander zu beantworten. Unter den

Stichworten Integration und Kooperation analysiert er die bisherigen konkreten Erfahrungen regionaler Zusammenarbeit von Entwicklungsländern. Solange die Voraussetzung weitgehend homogener Wirtschaftsstrukturen und ordnungspolitischer Prinzipien zwischen potentiellen Integrationspartnern nicht gegeben ist, sondern asymmetrische Beziehungen zwischen Entwicklungsländern — und nicht nur zwischen Industrie- und Entwicklungsländern — vorliegen, werden sich nach Auffassung von Altmann Integrationserfolge nur in Teilbereichen realisieren lassen. Dies bedeute aber nicht, daß auch ordnungspolitischer Pluralismus ein Potential der intensiven Kooperation der Entwicklungsländer untereinander bieten kann.

Kritiker der Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung haben vorgebracht, daß diese Forderungen weder neu, noch international, noch wirtschaftlich seien und auch nicht eine Ordnung darstellten: Sie seien nicht neu, weil alle Vorschläge bereits früher gemacht wurden. Sie seien nicht international, weil viel von nationaler Selbstverantwortung und von Abkoppelung gesprochen wird. Sie seien nicht ökonomisch, weil von politischen Machtverhältnissen die Rede ist. Schließlich ginge es nicht um eine Ordnung, weil die Forderungen eher die Konfrontation begünstigen, die Prinzipien einer liberalen Marktwirtschaft überwinden und Bürokratisierung bedeuten würden. *Paul P. Streeten* greift diese Kritik auf und weist sie zugleich zurück. Sein Beitrag gilt der Suche nach konstruktiven Antworten auf die Fragen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung. Er konstatiert zunächst eine „institutionelle Lücke“. Die alte Weltwirtschaftsordnung basiere auf den Prinzipien von Dominanz und Dependenz. Die neue Weltwirtschaftsordnung aber müsse eine solche zwischen gleichen Partnern und dem Prinzip der Interdependenz verpflichtet sein. Die politisch vielfach beklagte Bewegung hin zu einer multipolaren Welt könnte in diesem Sinne sehr wohl Voraussetzung sein für eine Wirtschaftsordnung mit gleichen Partnern.

Streeten analysiert die Ursachen und die Art der Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung und interpretiert sie aus ökonomischer Sicht. Die Forderungen werden extrem unterschiedlich interpretiert: „The New International Economic Order means different things to different people.“ Konstruktive Antworten sind nach Streeten in vier Bereichen zu erwarten: Ausloten der Möglichkeiten einer stärkeren nationalen Selbstverantwortung und der gemeinsamen Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer; Entdecken der gemeinsamen Interessen zwischen Nord und Süd; Entwicklung von Regeln, Verfahren und Institutionen, die Konfrontation und Konflikt verhindern. Gegenüber diesen Beispielen möglicher „Positivsummen-Spiele“ zählt es nach Meinung von Streeten zu den besonderen politischen Aufgaben, „Negativ-

summen-Spiele“ zu vermeiden und „Nullsummen-Spiele“ zu identifizieren. In der Anwendung dieser Denkkategorien auf die Nord-Süd-Beziehungen liegt der besondere Wert dieses Beitrags.

Lutz Hoffmann greift in seinem Korreferat die Grundgedanken von Streeten auf und stellt sie seinerseits zur Kritik. Der Begriff „neue internationale Wirtschaftsordnung“ suggeriere, daß es bislang eine internationale Wirtschaftsordnung gegeben habe, die es zu reformieren oder zu ändern gelte. Tatsache sei jedoch, daß es eine nach demokratischen Spielregeln gesetzte Ordnung nie gegeben habe. Das Problem bestünde heute darin, eine Ordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen aufzustellen, für die es keine Vorbilder, infolgedessen kaum Erfahrungen und noch nicht einmal übereinstimmend vereinbarte Ziele gäbe. Moralische Prinzipien allein könnten nicht ordnungsbestimmend sein. Hoffmann fordert eine intensive Diskussion der Frage, warum neu geordnet werden muß, was die Ziele einer neuen Ordnung sein sollten, was geordnet werden kann und was man im Rahmen des Möglichen ordnen sollte — und er gibt selbst beispielhafte Antworten auf diese Fragen.

Reinhard Blum geht der Frage nach, ob und unter welchen Bedingungen die in der Bundesrepublik Deutschland etablierte Wirtschaftsordnung als „Entwicklungsstrategie“ in der Dritten Welt genutzt werden könne. Das Konzept der sozialen Marktwirtschaft entspricht einer Grundeinstellung in vielen Entwicklungsländern in dem Sinne, daß sie einen „dritten Weg“ zwischen Kapitalismus und Sozialismus suchen. Blum vertritt die Auffassung, daß sich die ökonomische und soziale Wirklichkeit der Entwicklungsländer mit der traditionellen Entscheidungslogik von Markt- oder Planrationalität nicht allein erklären lasse: „Es wundert nicht, wenn Markt- und Planrationalität national und international das politische Denken in feindliche Alternativen spalten.“ Blum empfiehlt, die Problematik der Entwicklungsländer — die heutige „soziale Frage der Welt“ — als komplizierte weltwirtschaftliche Organisationsaufgabe zu sehen, bei der unterschiedlichen Zielen und Bedürfnissen gerecht zu werden sei — und dies hieße Abschied zu nehmen von einer Denk-Mechanik, die die Welt in ein Korsett sich ausschließender Kategorien und Konzepte zwingt.

Hans-Rimbert Hemmer unterzieht das Referat von Blum einer kritischen Betrachtung, nicht ohne Reverenz zu erweisen für die pointierte Argumentation in bezug auf Idee und Realisierung dieses „entwicklungspolitischen Stilgedankens“. Ein Teil der Gegenkritik zielt auf die seines Erachtens unterlassene Unterscheidung zwischen ordnungspolitischen Idealtypen und Realtypen — und die implizite Tendenz, die Schwächen der letzteren mit Konstruktionsfehlern bei ersteren er-

klären zu wollen. Ist „soziale Marktwirtschaft“ also doch weltweit als Entwicklungsstrategie anwendbar?

Göran Ohlin widmet sich in einer besonderen Weise den Folgen geistiger Denkprozesse: Warum werden ordnungspolitische Konzepte nicht implementiert? Seine Erfahrungen als Generalsekretär der „Nord-Süd-Kommission“ haben ihm die speziellen Schwächen des internationalen Verhandlungssystems aufgezeigt. Die Forderungen der Entwicklungsländer nach einer Änderung der derzeitigen Weltwirtschaftsordnung sind Ohlin zufolge keineswegs revolutionär, deren schlechte Funktionsergebnisse aber seien mannigfach bewiesen. Dennoch hätten die Nord-Süd-Verhandlungen eigentlich zu nichts geführt. Er stellt diese Behauptung in einen geschichtlichen Zusammenhang: „Es bedurfte zweier oder dreier Jahre, die Vereinbarungen von Bretton Woods nach dem zweiten Weltkrieg zu treffen... Der Nord-Süd-Dialog aber erinnert an die langwierigen Konferenzen der 20er und 30er Jahre, die nichts bewirkten.“ Die Zahl der Dialogteilnehmer allein könne nicht Ursache dieser Misere sein; der Fehler sei nicht so sehr in den divergierenden objektiven Interessen zwischen Nord und Süd zu suchen als im Mangel des Erkennens der gemeinsamen langfristigen Interessen. Die wichtigste Hürde für erfolgreiche internationale Verhandlungen liege im Vorbehalt nationaler Regierungen und in deren gegenseitigem Mißtrauen, im Mangel an „erleuchteter Generosität“. Der Tenor der „Nord-Süd-Kommission“ klingt hier neu an.

Michael Bohnet teilt die Skepsis von Göran Ohlin nicht. Er zeigt daher zunächst einmal die positiven Posten der „Leistungsbilanz des Nord-Süd-Dialogs“ auf. Sein besonderes Interesse gilt aber der aktiven Reform des Verhandlungssystems, die er besonders in der Weiterentwicklung des UN-Gruppensystems und der Regionalisierung des globalen Nord-Süd-Dialogs konkretisiert sehen möchte: Einvernehmlich vereinbarte Regeln, über deren nationale Anwendung eine internationale Instanz wacht, einerseits, und Verhandlungen zwischen einem Teil des Nordens und einem Teil des Südens andererseits, in der Hoffnung, zwischen diesen Regionen die Zusammenarbeit enger und interessengerechter gestalten zu können als dies auf weltweiter Ebene möglich ist. Eine solche Vorgehensweise aber sollte nach Bohnet den Nord-Süd-Dialog als Ganzes nicht ersetzen: „Zum Universalitätsprinzip gibt es keine Alternative, lediglich Ergänzungen.“

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer beklagt den zunehmenden Protektionismus der alten Industrieländer, was ihnen den Zugang zu deren Märkten erschwert oder unmöglich macht. Dieselben Länder sind aber zugleich an Vorschlägen zur Liberalisierung des Welthandels (z. B. an der klassischen Handelsordnung des GATT) nicht oder nur wenig inter-

essiert. *Heiko Körner* analysiert diese Art des neuen Protektionismus, erläutert das Interesse der Entwicklungsländer an Handelsrestriktionen und beschreibt die sich vertiefende Kluft zwischen jungen Anbieterländern und Schwellenländern. Sein ordnungspolitisches Fazit in bezug auf die Handelsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern lautet: „Es muß darauf ankommen, die bestehende Welthandelsordnung dahingehend zu verändern, daß begründete Ausnahmen von Grundprinzipien des Freihandels zwar erlaubt, aber an strenge, generelle Verfahrensregeln gebunden werden.“ Solche Regeln sollten die Bestimmung von Kriterien für zahlungsbilanzbedingte Importrestriktionen und Exportförderungsmaßnahmen umfassen und Art, Umfang und Zeitspanne des Einsatzes solcher Instrumente fixieren. Körner endet mit einem Appell an die Industrieländer: An ihnen liege es, ob sie die in vielen Entwicklungsländern vorhandene Neigung zu Handelsbeschränkungen ausnutzten ihren eigenen Protektionismus zu rechtfertigen, oder ob sie durch ihr Vorbild diese Neigung dämpften.

Um den Protektionismus der entwickelten Länder und um den Widerstand zum Vorbildhaften geht es in einem spezifizierenden Korreferat von *Heinz Ahrens*. Auf Basis eines eigenen theoretischen Ansatzes untersucht er detailliert die Auswirkungen des Agrarprotektionismus der Europäischen Gemeinschaft auf die Exporte der Entwicklungsländer in den 70er Jahren. Das wichtigste Protektionsinstrument der EG, das Abschöpfungs-system, führt bei zunehmender Diskrepanz zwischen dem angestrebten Binnenpreinsniveau und dem Niveau der Weltmarktpreise automatisch zu einer Verschärfung des Außenschutzes und damit zu relativer Diskriminierung der Exporte der Dritten Welt. Gleichzeitig führt dies zu einer Zunahme der europäischen Selbstversorgung, die wiederum — wegen der notwendig werdenden Lagerung bzw. Vernichtung der entstehenden Überschüsse — auch noch zu einer Belastung des heimischen Steuerzahlers beiträgt. Dies ist eine ordnungspolitische Regelung, die eigentlich veraltet ist, aber dennoch weiter überlebt. Während der neue Protektionismus im Industriegüterbereich den Industrieländern zum Abwälzen der Lasten der Strukturanpassung an veränderte weltwirtschaftliche Wettbewerbsbedingungen dient, werden durch verschärften Agrarprotektionismus die Lasten der Anpassung an binnenwirtschaftliche Strukturveränderungen primär auf die Drittländer, und hier vor allem die Entwicklungsländer, abgewälzt.

Ronald Clapham plädiert in seinem Beitrag für eine marktwirtschaftliche Entwicklungskonzeption in der Dritten Welt. Er bescheinigt den Vorschlägen zur Überwindung der Armut in Entwicklungsländern ein Übergewicht an kurzfristigen wirtschafts- und sozialpolitischen Einzelmaßnahmen und ein Defizit an mittel- und langfristig ausgerichteten

ordnungspolitischen Entscheidungen. Clapham kritisiert die interventionistische Politik der direkten Armutsbekämpfung mit dem Argument, sie vernachlässige immaterielle soziale Ziele; sie sei nicht fähig, die ärmsten Bevölkerungsschichten wirklich zur bevorzugten Zielgruppe werden zu lassen, und sie basiere auf zu geringen Kenntnissen über die Randbedingungen wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Er macht dann den Versuch, positive Beispiele marktwirtschaftlicher Politik von negativen Beispielen sozialistischer Politik in Entwicklungsländern empirisch abzugrenzen. Angesichts der Schwächen der empirischen Datenlage für eine solche Evaluation (Rückgriff auf lediglich materielle Produktions-, Beschäftigungs- und Verteilungseffekte und Vernachlässigung immaterieller sozialer Ziele, wie eingangs kritisiert), möchte Clapham seinen Beitrag eher als grundsätzliche Überlegung zu der Frage verstanden wissen, welche ökonomischen und sozialen Wirkungen marktwirtschaftliche Politik in Entwicklungsländern unter optimalen Bedingungen haben könnte.

Hans-Peter Nissen konzentriert sich in seinem spezifizierenden Korreferat auf eine dieser Wirkungen, auf die Einkommensverteilung in Entwicklungsländern, die von absoluter Armut und relativem Reichtum zugleich charakterisiert ist. Wegen des starken Einflusses der Weltmärkte auf die internen Märkte der Entwicklungsländer könne die Einkommensverteilung nur unter Einbeziehung der weltwirtschaftlichen Verflechtung betrachtet werden. Nissen versucht daher, empirisch gehaltvolle Antworten auf drei spezielle Fragen zu geben: Werden die Entwicklungsländer tatsächlich ärmer im Vergleich zu den Industrieländern? Werden die reichen Bevölkerungsgruppen innerhalb der Entwicklungsländer reicher und die armen ärmer? Wie wirken sich die ökonomischen Aktivitäten der multinationalen bzw. transnationalen Unternehmen auf die Einkommensverteilung in Entwicklungsländern aus? Diese letztere Frage wird im folgenden Beitrag aufgegriffen und in anderer Weise thematisiert: Im Kontext unvollkommener Märkte auf Weltebene und der Ebene des einzelnen Entwicklungslandes operieren transnationale Konzerne und verstärken durch ihre Aktivitäten die Unvollkommenheiten dieser Märkte. *Karl Wohlmuth* fragt, ob unter Berücksichtigung dieser Marktgegebenheiten Clapham's Einschätzung der grundsätzlichen Realisierungschancen einer marktwirtschaftlichen Entwicklungskonzeption zutreffend sei.

Die Diskussion zum Thema Kontrolle der transnationalen Konzerne spiegelt in exemplarischer Weise die konträren Auffassungen über die Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems in Entwicklungsländern. Wohlmuth gibt zunächst einen Überblick über den Stand dieser Diskussion, beschreibt die ordnungspolitischen Positionen, die eine

Kontrolle der transnationalen Konzerne ganz oder weitgehend ablehnen, aber eine Verbesserung der weltweiten marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als Voraussetzung effizienter Märkte ansehen und analysiert dann jene ordnungspolitischen Positionen, die bei der Kontrolle privater Marktmacht und bei der Eingrenzung der Bereiche offensichtlichen Marktversagens ansetzen — von der Forderung nach einem international zu verankernden Code of Conduct bis zu alternativen Entwicklungsstrategien. Wohlmuth sieht die langjährige Diskussion des Themas als im wesentlichen gescheitert an, was zum Teil auf wenig überprüfte bzw. widersprüchliche Annahmen zurückzuführen sei. Der scheinbaren Solidarität der Entwicklungsländer, wie sie in vielen Dokumenten zur neuen Weltwirtschaftsordnung und in internationalen Verhandlungen zum Ausdruck kommt, stehen in der Realität konträre Entwicklungskonzeptionen der Entwicklungsländer gegenüber, die auch in Zukunft einen effektiven Konsens über einen Code of Conduct in bezug auf transnationale Konzerne nicht erwarten lassen. Ein Indiz für das Schicksal anderer entwicklungspolitischer Empfehlungen?

Rolf Schinke untersucht verschiedene Empfehlungen der Nord-Süd-Kommisison (Brandt-Bericht) unter ordnungspolitischem Aspekt, insbesondere den „neuen Ansatz in der Entwicklungsfinanzierung“, der ein weltweites Transfersystem mit teilweise automatischer Mittelaufnahme vorsieht, um in verstärktem Umfang Programmhilfe für Entwicklungsländer bereitzustellen (Weltentwicklungsfonds). Das Fazit seiner Betrachtung ist ein ordnungspolitisches Urteil des „sowohl als auch“: Während er den Grundgedanken des Weltentwicklungsfonds (wirkungsvolles Transfersystem; automatische Mittelaufbringung) gutheißt, erscheinen ihm die Detailvorschläge (Verwendung der Mittel; neue bürokratische Institution) als problematisch.

Werner Lachmann überprüft diese Argumente in seinem Korreferat in einer speziellen Weise. Er greift die Unterscheidung einer weltweiten Umverteilung nach dem Leistungs- bzw. dem Bedürfnisprinzip auf und untersucht deren jeweilige Implikationen für die Art der Hilfe (Kredit oder Zuschuß) und deren Verwendung (Konsum oder Investition).

Die Beziehungen zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern, zwischen deren Menschen und Regierungen, sind mit einer Fülle von Problemen belastet. Die in dem vorliegenden Band behandelte Thematik betrifft nur einen Ausschnitt der erforderlichen Versuche um Problemlösungen. Ihre Darstellung und Behandlung ist in mancherlei Weise neu und innovativ. Die Hoffnung des Herausgebers besteht darin, daß dies auch von den Lesern so gesehen wird — und daß dieser Band einen positiven Beitrag zur allgemeinen entwicklungspolitischen Diskussion und damit auch zur Entschärfung des Nord-Süd-Konflikts lie-

fern möge. Den Teilnehmern dieser Tagung sei an dieser Stelle für ihr großes Engagement, für ihre Fairneß im Umgang miteinander und für ihre Lernbereitschaft gedankt, die in den hier abgedruckten Beiträgen ihren beredten Niederschlag gefunden haben.

Berlin und Bordesholm, im Juni 1982

Udo Ernst Simonis

Die neue Weltwirtschaftsordnung aus ordnungstheoretischer und ordnungspolitischer Sicht

Von *Hans-Gert Braun*, München

I. Einleitung

Die internationale Diskussion über eine neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO) läuft nun schon seit etwa zehn Jahren. Eine wirkliche Reform der Weltwirtschaftsordnung (WWO) ist aber nach wie vor nicht in Sicht. Auch gibt es kein konsistentes umfassendes Konzept, auf das sich Industrie- (IL) und Entwicklungsländer (EL) geeinigt hätten. Wenn im Titel dieses Beitrages von NWWO die Rede ist, so sind damit allein die Postulate der EL gemeint. Nicht alle der z. B. 1974 von den EL gestellten Forderungen werden heute noch mit dem gleichen Nachdruck erhoben; aber es ist auch keine der damaligen Forderungen expressis verbis aufgegeben worden. Aus taktischen Gründen (vermutlich) haben sich die EL auf die Implementation einiger Forderungen konzentriert und andere zunächst einmal zurückgestellt.

Auch wenn sich dieser Beitrag nicht mit der Gesamtheit der international diskutierten Vorschläge zur Neugestaltung der Weltwirtschaftsordnung befaßt, sondern nur mit den Forderungen der EL, so müßte hier an sich zunächst ein Überblick über diese Vorschläge und den Stand der Diskussion bzw. Implementation gegeben werden. Aus Platz- bzw. Zeitgründen ist dies nicht möglich; statt dessen wird auf den kürzlich erschienenen Aufsatz von Wolfgang Ochel verwiesen, der einen solchen Überblick gibt¹.

Was ist der Anlaß für eine Interpretation der Forderungen der EL zur Neuordnung der Weltwirtschaft aus ordnungstheoretischer Sicht? Anlaß zu den nachfolgenden Überlegungen war die Feststellung, daß den Bemühungen der EL, die bestehende Weltwirtschaftsordnung (WWO) ändern zu wollen, in den IL — mit Hinweis auf ordnungspolitische Bedenken — oft wenig Verständnis entgegengebracht wird und daß ihre Forderungen zuweilen als Versuch eingestuft werden, die WWO in Richtung einer Zentralverwaltungswirtschaft zu verändern. Hier geht es deshalb um folgende zentrale Fragen:

¹ W. Ochel: Die Forderungen der Entwicklungsländer nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung — ein Rückblick, in: Ifo-Schnelldienst 28/1981, S. 17 ff.

- Wie sind — nach marktwirtschaftlichem Verständnis und/oder nach dem Verständnis westlicher Demokratien — die Bemühungen der EL um eine Neuordnung der WWO einzustufen: als „Stör“aktion oder als legitime Partizipation an der Gestaltung einer reformbedürftigen Ordnung? Zielen sie etwa auf die Beseitigung eines ordnungspolitischen Defizits?
- Würden die Reformschritte, die die EL vorschlagen, die WWO wirklich in Richtung einer Zentralverwaltungswirtschaft verändern? Oder resultiert diese Interpretation vielleicht aus einem ordnungstheoretischen Defizit, d. h. daraus, daß unsere ordnungstheoretischen Paradigmen zu wenig differenziert sind?

In Teil II wird zunächst der Frage nach einem ordnungspolitischen Defizit der „alten“ WWO nachgegangen, wobei gezeigt wird, daß und in welchem Sinne ein solches Defizit vorliegt. Danach wird gezeigt, daß nicht nur ein ordnungspolitisches, sondern auch ein ordnungstheoretisches Defizit besteht. In Teil III werden deshalb ordnungstheoretische Konzepte vorgestellt, die eine angemessene Interpretation der Forderungen der EL zur Neuordnung der Weltwirtschaft zulassen. In Teil IV wird schließlich eine Interpretation mit Hilfe dieser Konzepte versucht.

II. Ordnungspolitisches und ordnungstheoretisches Defizit

1. Ordnungspolitisches Defizit

Reale Wirtschaftsordnungen haben immer zwei Ursprünge, die Walter Eucken als „gewachsene“ bzw. „gesetzte“ Ordnung bezeichnet hat. Unter gesetzter Ordnung ist dabei eine solche Wirtschaftsordnung zu verstehen, die bzw. deren Elemente durch eine rechtmäßige Legislative² institutionalisiert worden ist. Eine gesetzte Ordnung in diesem Sinne ist z. B. die soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland; die Institutionalisierung des grundlegenden Konzepts wie auch seine Weiterentwicklung erfolgten durch Entscheidungen des Bundestages, d. h. nach demokratischen Spielregeln. Wirtschaftsordnungen, die dagegen nur von einzelnen oder nur von bestimmten Gruppen von Wirtschaftssubjekten, nicht aber von ihrer Gesamtheit und nach Maßgabe ihrer „Verfassung“³ etabliert werden, können nicht als gesetzte Wirtschaftsordnungen gelten.

² R. Clapham hat mit Recht darauf hingewiesen, daß auch die Judikative an der Weiterentwicklung der „gesetzten“ Ordnung beteiligt ist.

³ Der Begriff „Verfassung“ wird hier immer im Sinne von Abstimmungsmechanismus verstanden.

Hier kann nun auch der Begriff „ordnungspolitisches Defizit“ definiert werden. Ein solches Defizit liegt z. B. vor, wenn eine Wirtschaftsordnung nicht nach demokratischen Spielregeln, d. h. nach Maßgabe der zuständigen Verfassung zustandegekommen ist. Man könnte sogar noch weiter gehen und sagen, daß der Begriff „ordnungspolitisches Defizit“ zum Ausdruck bringt, daß bzw. in welchem Maße die Interessen bestimmter an sich abstimmungsberechtigter Gruppen bei der Etablierung einer Wirtschaftsordnung nicht berücksichtigt werden bzw. wurden. Der Begriff ordnungspolitisches Defizit läßt sich nun sehr wohl auf die WWO anwenden und man kann von einem ordnungspolitischen Defizit in bezug auf die „alte“ WWO sprechen. Dies ist zu erläutern.

Statt die gesamte „alte“ WWO zu durchleuchten, sollen hier zunächst nur ihre beiden Hauptsäulen betrachtet werden, die Weltwährungsordnung und Welthandelsordnung. Wie sind diese beiden Elemente der bestehenden WWO zustandegekommen? Die Einsetzung der Währungsordnung von Bretton Woods erfolgte in Form eines Abkommens zwischen den IL. Einflußreichste Delegationen waren in den damaligen multilateralen Verhandlungen die Amerikaner und die Briten; durchgesetzt haben sich aber letztlich die USA. Ähnliches gilt für die Einsetzung der Welthandelsordnung. Auch das GATT wurde als Abkommen in Kraft gesetzt, als Ergebnis internationaler Konferenzen, die aber weitgehend von den IL beherrscht waren. Der dominierende Einfluß der USA kam dabei besonders in der Ablehnung der Havanna-Charta zum Ausdruck.

Es soll hier nicht auf die Weiterentwicklung von GATT und Währungsordnung eingegangen werden, weil diese im Prinzip nicht anders erfolgte als die Einsetzung der ursprünglichen Abkommen. Es zeigt sich aber sehr deutlich, daß ein fundamentaler Unterschied besteht zwischen den Verfahren, nach denen z. B. die „soziale Marktwirtschaft“ der Bundesrepublik einerseits und die „alte“ WWO andererseits eingesetzt worden sind. Aus der Sicht der hier interessierenden Fragestellung ist dabei besonders wichtig, daß die EL am Zustandekommen beider Abkommen allenfalls als „Statisten“ beteiligt waren⁴.

Da die EL am Zustandekommen der alten WWO praktisch nicht beteiligt waren, kann diese den Interessen der EL auch kaum Rechnung tragen. Deshalb wird sie von den EL abgelehnt, und deshalb fordern die EL eine neue WWO. Diese Forderung nach einer NWWO hat jedoch — wie eine Medaille — zwei Seiten. Die eine Seite ist die Artikulation der inhaltlichen Forderungen (z. B. nach dem integrierten Rohstoffprogramm, nach einem „link“ etc.). Die andere Seite ist die For-

⁴ Hierauf weist auch *H. Sautter* (1981, S. 634) hin.

derung nach einer bestimmten Verfassung, also nach einem bestimmten Abstimmungsmechanismus bei der Reform der alten WWO bzw. bei der Setzung einer NWWO. Die EL verlangen letztlich Abstimmungen nach dem UN-Prinzip: „one country, one vote“! Sie begründen dieses Postulat mit dem Gleichheitsgrundsatz. D. h., sie wollen das in westlichen Demokratien für den einzelnen Menschen anerkannte Grundrecht der Gleichheit mit der Folge gleicher Stimmberechtigung bei Wahlen angewandt sehen auf Staaten und internationale Abstimmungen unter Staaten.

Die IL lehnen die Anwendung des UN-Prinzips bei der Reform der WWO ab, weil dies zur Folge hätte, daß sie bei allen Abstimmungen von den EL dominiert würden — mit der Konsequenz, daß in einer NWWO dann die Interessen der IL nicht angemessen berücksichtigt würden. Die IL akzeptieren — vereinfachend gesagt — allenfalls Abstimmungen nach dem IWF-Prinzip, d. h. Abstimmungen, bei denen sich das Stimmrecht — vereinfachend gesagt — nach der Wirtschaftskraft der betreffenden Staaten bemißt (Stimmenponderierung).

Bei wohlwollender Interpretation der Standpunkte von IL und EL könnte man sogar sagen, daß beide Seiten eine Gleichbehandlung aller Staaten anstreben, daß sie aber sehr Verschiedenes darunter verstehen. Ohne hier zu weit auf juristisches Glatteis zu gehen, kann vielleicht doch so viel gesagt werden: Das UN-Prinzip ist ebensowenig wie das IWF-Prinzip eine natürliche, selbstverständliche Definition der Gleichbehandlung von Staaten. Das heißt aber, daß es eine natürliche Definition von Gleichbehandlung nicht gibt.

Läßt sich aber eine allgemein akzeptierte Definition von Gleichbehandlung nicht finden, so bleibt hier ein unüberbrückbarer Gegensatz, der das Zustandekommen einer Reform der bestehenden WWO verhindern kann. Denn die Etablierung einer NWWO ist nicht möglich ohne eine weltweit akzeptierte Verfassung, nach der diese Ordnung auf demokratischem Wege geschaffen werden könnte. Es fehlt aber nicht nur eine solche Verfassung, sondern man stößt hier zusätzlich auf das viel grundlegendere Problem, daß jede verfassungsgebende Versammlung bereits eine Verfassung benötigt, nach der sie abstimmen kann (Problem des unendlichen Regresses). Da die Interessen und die Wirtschaftskraft zwischen IL und EL sehr verschieden sind, ist aber nicht damit zu rechnen, daß sie sich in absehbarer Zeit auf eine gemeinsame Verfassung einigen werden⁵.

Das hier aufgezeigte ordnungspolitische Defizit hat aber noch zwei weitere Erscheinungsformen: das Fehlen eines international akzep-

⁵ Vgl. zu den völkerrechtlichen Fragen der Weltwirtschaftsordnung E. U. Petersmann: *Die Dritte Welt und das Wirtschaftsvölkerrecht* (1976).

tierten Zielsystems (und ein Mangel an Wirtschafts-Völkerrecht in vielen Bereichen). Im Zusammenhang mit dem Fehlen eines Zielsystems ist es nützlich, auf die Begriffe „Koordination“ und „Subordination“ einzugehen. W. A. Jöhr war es, der diese beiden Problembereiche von Wirtschaftsordnungen hervorgehoben hat. Er schreibt (1964, S. 146): „Um... die verschiedenen Lösungen des Koordinationsproblems beurteilen zu können, müssen wir wissen, welchen Zielen sich die Wirtschaft unterzuordnen hat, ob nur dem Ziel der Wohlfahrtsförderung oder ob auch anderen, wie der Gerechtigkeit, der Erhaltung der Landwirtschaft, dem Familienschutz. Dieses zweite Problem wollen wir als *Subordinationsproblem* bezeichnen. Im Gegensatz zum ersten wird es häufig vernachlässigt oder voreilig in dem Sinne entschieden, daß man der Wirtschaft lediglich das Ziel der Wohlfahrtsförderung setzt.“

Wenn man diese Auffassung auf die internationale Ebene überträgt, dann besagt das, daß auch dort eine Beurteilung des bzw. der Koordinationsmechanismen nur möglich ist, wenn die Ziele des (Welt-)Wirtschaftens vorgegeben sind⁶. Die ordnungspolitische Kritik der Postulate der EL, insbesondere von seiten liberaler Ökonomen, resultiert (auch) daraus, daß diese nur das Wohlfahrtsziel im Auge haben bzw. Wohlstand mit Sozialproduktwachstum gleichsetzen. Die Kritik bzw. Ablehnung dieser Postulate durch westliche Politiker bzw. Regierungen beruht dagegen vermutlich darauf, daß sie sehr klar erkennen, daß die EL von einer anderen Gewichtung der wirtschaftspolitischen Ziele, von einem anderen Zielprofil ausgehen.

Die dritte Erscheinungsform des ordnungspolitischen Defizits läßt sich schließlich wie folgt skizzieren: Das Fehlen einer Welt-Legislative hat zur Folge, daß es für viele Bereiche kein gesetztes Recht gibt. So wurde zu Beginn des Nord-Süd-Dialogs ein Mangel an gesetztem Recht insbesondere in bezug auf die „Niemandsländereichen“ (hohe See, Weltraum etc.) konstatiert, und es wurden von den EL internationale Konferenzen zur Etablierung weltweit anzuerkennender Ordnungen (z. B. Weltinformationsordnung) postuliert. Das Fehlen von gesetztem Recht besagt natürlich nicht, daß es für diese Bereiche keine Regelungen gibt. Die in diesen Bereichen vorhandenen Ordnungen sind jedoch in der Regel durch einseitige „Setzung“ zustande gekommen, d. h. sie entsprechen dem „Recht des Stärkeren“. Das gilt für die Etablierung des Bretton Woods-Abkommens im Prinzip genauso wie für die Inanspruchnahme bestimmter Frequenzen durch nationale Rundfunksender oder wie für die Verschmutzung der Weltmeere durch indi-

⁶ Die Bedeutung des Zielsystems für die WWO betont im Rahmen der Diskussion um eine NWWO vor allem H. Kitamura, 1978, S. 348.

viduelle Schiffseigner — wenn hier auch beträchtliche unterschiedliche Grade an internationaler „Abstimmung“ bestehen.

Die drei Facetten des ordnungspolitischen Defizits in bezug auf die WWO lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es gibt keine „natürliche“ Verfassung für die Setzung einer WWO. Die EL lehnen das Verfahren, nach dem die „alte“ WWO etabliert und weiterentwickelt wurde, ab. Die IL wollen das UN-Prinzip bei einer Reform der WWO nicht akzeptieren.
- Um die Leistungen, d. h. die Ergebnisse einer WWO als Koordinationsmechanismus beurteilen zu können, benötigt man ein konsistentes Zielsystem. Ein solches Zielsystem müßte ebenfalls das Ergebnis eines weltweiten Abstimmungsmechanismus nach einer weltweit akzeptierten Verfassung sein — und fehlt deshalb.
- Da es keine Welt-Legislative gibt und vor allem in der Vergangenheit nicht gab, gibt es nur eine aus vielen Elementen gewachsene WWO.

2. Ordnungstheoretisches Defizit

Von einem ordnungstheoretischen Defizit kann hier in doppeltem Sinne die Rede sein: zum einen in bezug auf die Ordnungstheorie generell, zum anderen in bezug auf eine Theorie der WWO. Was die Bedeutung der Ordnungstheorie — gemessen an ihrer Behandlung in ökonomischen Lehrbüchern — angeht, schrieb Philipp Herder-Dornreich unlängst (1981, S. 673):

- „— Zumeist orientieren sich die ordnungstheoretischen Darstellungen an den beiden Idealtypen ‚Marktwirtschaft — Zentralverwaltungswirtschaft‘.
- Gemessen an dem ihr gewidmeten Raum wird der Ordnungstheorie offensichtlich nur geringe Bedeutung beigemessen.
- Im zeitlichen Vergleich zeigt sich keine oder nur eine sehr geringe Veränderung in der Lehre von der Ordnungstheorie.“

In der Tat erwecken die meisten ökonomischen Lehrbücher den Eindruck, als wäre seit Walter Euckens grundlegenden Arbeiten nichts Bedeutsames auf dem Gebiet der Ordnungstheorie geschehen. Was für die Ordnungstheorie generell bzw. für die Theorie nationaler Wirtschaftsordnung gilt, gilt in noch stärkerem Maße für die WWO. Verglichen mit nationalen Wirtschaftsordnungen ist die „alte“ Wirtschaftsordnung — wie schon gezeigt wurde — eher als Fragment einer Wirtschaftsordnung zu bezeichnen, das keinen großen Anreiz zu ordnungstheoretischer Interpretation bot. So verwundert es nicht, daß diese

Fragen in der Literatur kaum behandelt worden sind⁷. Dies sollte sich nunmehr eigentlich ändern. Denn mit dem Nord-Süd-Dialog sind Postulate zur Änderung der „alten“ WWO erhoben worden, die sehr wohl einer ordnungstheoretischen Behandlung bedürfen und die nicht vorschnell generell als zentralplan- oder -verwaltungswirtschaftliche Elemente apostrophiert werden sollten.

Die Ordnungstheorie ist in den vergangenen Dekaden jedoch keinesfalls so sehr vernachlässigt worden, wie ein Blick in viele ökonomische Lehrbücher uns glauben macht. Vor allem Herder-Dorneich und andere Vertreter einer „Neuen Politischen Ökonomie“⁸ haben für die Ordnungstheorie einige bahnbrechende weiterführende Arbeiten geliefert. Diese haben es allerdings noch nicht geschafft, Eucken bzw. Euckensches Denken aus den Lehrbüchern und aus der Wirtschaftspolitik zu verdrängen. Nichtsdestoweniger bieten diese Arbeiten gute Ansatzmöglichkeiten (auch) zu einer differenzierteren Interpretation der Postulate der EL für eine NWWO.

III. Altes und neues Paradigma der Ordnungstheorie

1. Ordnungstheorie als Theorie

Aufgabe der Ordnungstheorie ist es, die Determinanten aufzuzeigen, die eine Wirtschaftsordnung im Kern prägen (H.-R. Peters, 1973, S. 385). Walter Eucken hat hierfür die Methode der „pointierend-hervorhebenden Abstraktion“ vorgeschlagen: „Wenn wir aus dem Gewirr der ungeheuren geschichtlichen Mannigfaltigkeit herauskommen wollen, die alles Erkennen und alles Handeln unsicher macht, ist es nötig einen archimedischen Punkt zu suchen, von dem aus es möglich ist, die wirtschaftliche Wirklichkeit in ihren Formen und in ihrem alltäglichen Ablauf zu erkennen (1967, S. 26). Dieser archimedische Punkt sind für Eucken die Wirtschaftspläne.

Es soll hier nicht weiter auf die Eucken'sche Theorie selbst eingegangen werden, sondern vielmehr danach gefragt werden, wie er seinen „archimedischen Punkt“ gefunden hat. Man könnte seine Methode als „Wesensschau“ bezeichnen, denn es ist nichts weiter als subjektive Plausibilität, die ihn zu der Auffassung gelangen ließ, daß die Wirtschaftspläne der wesentlichste morphologische Faktor sind⁹.

⁷ Eine der wenigen Ausnahmen ist die Arbeit von G. Heiduk (1973).

⁸ Vgl. E. Boettcher, Ph. Herder-Dorneich, K.-E. Schenk (Hrsg.): Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen 1980.

⁹ Andere Autoren haben ganze Kataloge morphologischer Faktoren von Wirtschaftsordnungen erarbeitet; vgl. H.-R. Peters (1973).

Die Identifizierung morphologischer Determinanten der Wirtschaftsordnung hat einiges gemein mit der Aufstellung ökonometrischer Totalmodelle. Auch solche Modelle sind kein „naturgetreues“ Abbild der gesamtwirtschaftlichen Wirklichkeit, sondern auch nur eine vereinfachende Darstellung. So sagt Günther Menges (1961, S. 44): „Wir müssen in das Chaos der Fakten eine gewisse Ordnung hineindenken, die uns insbesondere erlaubt, das zur Erklärung der Wirklichkeit Wesentliche herauszukristallisieren...“ Und er fährt fort (S. 45): „Viel läßt sich über den Prozeß der Aufstellung des ökonomischen Modells vom methodischen Standpunkt nicht sagen. Dieser Prozeß ist, wie Haavelmo bemerkt, ‚a creative process, an art‘.“ Entsprechendes gilt für die Ordnungstheorie, für die Identifizierung der morphologischen Faktoren. In der Ökonometrie folgt auf die erste Phase, die Bildung des ökonomischen Modells, eine zweite, nämlich die der formalen und statistischen Prüfung des Modells. Die formale Prüfung, der Konsistenztest, die Prüfung der Widerspruchsfreiheit, ist auch in der Ordnungstheorie möglich, nicht aber die materiell-statistische Prüfung.

Wenn man so will, sind Ordnungstheorien insofern gar keine richtigen Theorien, weil sie dem Popperschen Kriterium, im Prinzip empirisch überprüfbar sein zu müssen (verifizierbar oder falsifizierbar zu sein), nicht genügen. Die Überprüfung der wesentlichen morphologischen Faktoren erfolgt in der Ordnungstheorie denn auch ähnlich wie in der Rechtswissenschaft, wo es den Begriff der „herrschenden Lehre“ gibt. Herder-Dorneich (1981, S. 680 f.) hat in Anlehnung an Kuhn gezeigt, daß die Ordnungstheorie sich in Sprüngen entwickelt und nicht kontinuierlich, weil die Überprüfung des „Wesentlichen“ nicht empirisch, schon gar nicht mittels quantitativer Methoden erfolgen kann, sondern nur über die Methode des „gemeinsamen Verstehens“, d. h. durch Kritik der „herrschenden Lehre“. Wenn Theorien empirisch nicht überprüfbar sind, dann erhalten sie ihre Gültigkeit durch Akklamation, d. h. es bilden sich „Schulen“ — die auch nur durch „Schulen“ abgelöst werden können.

Dies ist der große Nachteil der Ordnungstheorie — das Defizit an empirischer Überprüfbarkeit. Hierin dürfte auch einer der Gründe zu sehen sein, weshalb die Ordnungstheorie in den vergangenen Dekaden als Arbeitsgebiet der Ökonomen weniger attraktiv war als andere. Dies und die weite Verbreitung sowie hohe Plausibilität der Ordnungstheorie der „Freiburger Schule“ dürften dafür verantwortlich sein, daß sich andere Auffassungen/Schulen nicht oder noch nicht haben durchsetzen können. Dies erklärt auch, warum bei der Interpretation der Postulate für eine NWWO immer nur auf das Eucken'sche Paradigma zurückgegriffen wird.

2. Die Entwicklung der Ordnungstheorie

Herder-Dorneich hat die Entwicklung der Ordnungstheorie in verschiedenen Arbeiten dargestellt (vgl. vor allem 1974, 1980 sowie 1981). Wir können uns deshalb hier auf ein kurzes Resümee beschränken. Herder-Dorneich charakterisiert die Ideen-Entwicklung der Ordnungstheorie wie folgt (1980, S. 211): „Die eine Richtung führt von den einfachen Systemen der Monisten zu den komplexen Systemen der Pluralisten; die andere Richtung führt die gewonnene Vielfalt wieder auf einfache Grundtypen zurück.“ Die frühen Ordnungsvorstellungen der Monisten gingen davon aus, daß es nur eine ideale Wirtschaftsordnung geben könne, eine von Gott gewollte Ordnung, den „ordre naturel“ — von dem die Wirklichkeit („ordre positif“) durchaus abweichen mochte.

Ausgehend von Euckens „archimedischem Punkt“, den Wirtschaftsplänen, entwickelten die Vertreter des Neo- oder Ordoliberalismus jenes dualistische Konzept, das die zwei Idealtypen, ‚Verkehrs- bzw. Marktwirtschaft‘ auf der einen und ‚Zentralverwaltungs- oder Zentralplanwirtschaft‘ auf der anderen Seite unterschied.

Daß Eucken 1939, angesichts der bitteren Wirklichkeit nationalsozialistischer Zentralplanwirtschaft die Wirtschaftspläne zum entscheidenden morphologischen Faktor der Wirtschaftsordnung bestimmte, ist nur zu verständlich. Nach diesem Kriterium schienen nur zwei polare Idealtypen einer Wirtschaftsordnung denkbar zu sein: „Spuren anderer Wirtschaftssysteme — neben diesen beiden — lassen sich in der wirtschaftlichen Wirklichkeit der Gegenwart und Vergangenheit nicht finden; es ist auch nicht vorstellbar, daß sich andere finden werden“ (W. Eucken, 1959, S. 79).

Dennoch wurden von verschiedenen Autoren weitere Mechanismen zur Koordination der individuellen Wirtschaftspläne herausgestellt. Je nach der Anzahl der in der jeweiligen Ordnungstheorie zusätzlich einbezogenen Koordinationsmechanismen unterscheidet Herder-Dorneich (1980, S. 212) ‚Trialisten‘, ‚Quarternalisten‘ bis hin zu den ‚Pluralisten‘. Für Herder-Dorneich (1980, S. 215) ist die Feststellung wichtig, daß in der Realität nicht nur zwei Koordinationsmechanismen am Werk sind, sondern daß ihre Zahl im Prinzip unbegrenzt ist. Er betont: „Außerdem lassen sich die Grundtypen jederzeit kombinieren, so daß sich eine unübersehbare Vielfalt von Steuerungssystemen einrichten läßt.“

Ob man nun zwei, drei oder mehr Koordinationsmechanismen in eine Ordnungstheorie einbezieht, ist teilweise eine Frage der Detaillierung, d. h. es hängt davon ab, was man mit der betreffenden Theorie erklä-

ren will. Teilweise ist es aber auch eine Frage dessen, was der jeweilige Autor für wesentlich hält.

Trialisten sind z.B. W. A. Jöhr und E. Boettcher. Jöhr stellt das „System des organisierten Interessenausgleichs“, Boettcher die „Koordination“ als eigenständigen Koordinationsmechanismus neben „Markt“ und „Plan“ heraus. Noch weiter gehen Robert A. Dahl und Charles E. Lindblom. Sie unterscheiden vier Mechanismen, nämlich „Markt“ (Preissystem), „Hierarchie“ (Verwaltung), „Bargaining“ (Gruppenverhandlungen) und „Polyarchie“ (Wahl)¹⁰.

Herder-Dorneich hat nicht nur bewiesen, daß im Prinzip sehr viele Koordinationsmechanismen vorkommen können, er hat auch gezeigt, daß sich alle diese Mechanismen auf einen Elementartyp zurückführen lassen, den Tausch: „Der Tausch weist eine Grundstruktur auf, die aus zwei Aggregaten (Anbietern und Nachfragern) und zwei Tauschströmen (Leistung und Gegenleistung) besteht. Er kann in sehr vielen Ausprägungsformen organisiert sein, so etwa als Tausch am Markt oder als Tausch in Form einer Wahl, oder schließlich als Tausch zwischen Verbänden“ (1981, S. 679).

Die pluralistische Systemtheorie hat zunächst das Konkurrenzverhältnis zwischen den verschiedenen Koordinationsmechanismen herausgestellt, d. h. die Tatsache, daß diese sich gegenseitig substituieren können. Das ist durchaus richtig. Da sich diese Koordinationsmechanismen — in der Regel — aber nur marginal substituieren, ist es wichtiger, auf das Komplementaritätsverhältnis hinzuweisen, wie Herder-Dorneich (1980, S. 221) das tut. Reale Wirtschaftsordnungen sind somit — zum einen — durch eine jeweils besondere Kombination der verschiedenen Entscheidungsmechanismen geprägt. Es kommt aber noch etwas hinzu: Die Entscheidungsmechanismen operieren nicht nur — auf gleicher Ebene — nebeneinander, sondern das Gesamtsystem gesamtwirtschaftlicher Koordination ist mehrstufig und auf jeder Stufe kann ein anderer Koordinationsmechanismus wirken.

Herder-Dorneich ist aber nicht bei statischen Ansätzen der Ordnungstheorie stehengeblieben, er hat auch einen dynamischen Ansatz entwickelt, in dem er zu zeigen versucht, wie sich ursprünglich einfache Systeme zu komplexen Systemen/Wirtschaftsordnungen entwickeln. Er spricht von einer „endogenen Systemdynamik“, die „auf ständig höhere Komplexitätsgrade der sozialen Systeme hinzuweisen (scheinen)“ (1980, S. 223) und hat dies als „Entropie“ der sozialen Systeme bezeichnet¹¹.

¹⁰ R. A. Dahl, Ch. E. Lindblom (1953).

¹¹ Eine solche dynamische Analyse der NWWO bzw. der Entwicklung der WWO konnte im Rahmen dieses Beitrags allerdings nicht vorgenommen werden.

Die Frage, ob man nun einen „trialistischen“, „quarternalistischen“ oder sonstigen Ansatz der Ordnungstheorie wählt, ist zum Teil eine Frage der Zweckmäßigkeit. Hier in diesem Beitrag geht es nicht um eine dogmengeschichtliche Präsentation erarbeiteter Konzepte, sondern darum, einen Ansatz zu finden, der geeignet ist, die Konzepte einer NWWO, die Postulate der Entwicklungsländer und die Dynamik des Nord-Süd-Dialogs in bezug auf die Reform der WWO angemessen zu interpretieren. Aus diesem Grunde ist es mir wichtig, auf die Koordinationsmechanismen „Wahlen“, „Verwaltung“/„Bürokratie“ und „Gruppenverhandlungen“/„Prinzip des organisierten Interessenausgleichs“ etwas näher einzugehen.

3. Wahlen, Bürokratie, Zentralverwaltungswirtschaft

Für Eucken und die Vertreter der dualistischen Ordnungstheorie waren und sind Markt- und Zentralverwaltungswirtschaft kontraktische Gegensätze. Nicht so für Herder-Dorneich; er hat vielmehr gezeigt bzw. zu zeigen versucht, daß der polare Koordinationsmechanismus zum Marktmechanismus der Wahlmechanismus ist. Er argumentiert etwa wie folgt: Auch in einer Zentralverwaltungswirtschaft gibt es Einzelpläne; die Koordination dieser Einzelpläne zu einem Zentralplan kann man (mit Hensel) als „Planmechanismus“ bezeichnen; das Entscheidende dabei ist jedoch die Staatsform, nach der die Koordination der Einzelpläne erfolgt. Eucken und Hensel hatten immer ein autoritäres Regime vor Augen (den Nationalsozialismus oder die kommunistischen Staaten). „Gerade dieser Fall aber ist heute nur noch von bedingtem Interesse. Wollte man jene Gedanken Euckens und seiner Schule für die heutige Situation auswerten, so müßte man eine andere Staatsform unterstellen, etwa die einer Demokratie vom Zuschnitt der Bundesrepublik“ (Herder-Dorneich, 1974, S. 96). Unter dieser Annahme könnte ein Zentralplan auch nach den Spielregeln der freiheitlichen Demokratie zustandekommen.

Diese Annahme ist theoretisch richtig, scheint mir aber dennoch unrealistisch zu sein, weil ja doch diejenigen Staaten, die freiheitliche Demokratie praktizieren, bei der Koordination von Wirtschaftsplänen dem „Marktmechanismus“ einen möglichst großen Spielraum überlassen und die Anwendung des „Wahlmechanismus“ bewußt auf die Gestaltung des Datenrahmens individuellen Handelns beschränken.

Wenn es auch eher unrealistisch ist anzunehmen, daß ein Zentralplan per Wahlmechanismus, d. h. nach demokratischen Spielregeln aufgestellt werden kann, so bleibt andererseits aber doch festzustellen, daß der Wahlmechanismus auf zahlreichen Teilgebieten der Wirtschaft und

auf den verschiedensten Ebenen als Mechanismus zur Koordination von Wirtschaftsplänen fungiert. Wo immer Gruppen/Verbände sich demokratisch organisieren, da wählen sie.

Realitätsnäher als der Gegensatz Marktmechanismus vs. Wahlmechanismus scheint mir deshalb immer noch der „alte“ Gegensatz Marktmechanismus versus Planmechanismus zu sein. Denn die westlichen Demokratien sind indirekte Demokratien, d. h. über die Koordination von Einzelplänen kann nicht ständig per Wahlmechanismus abgestimmt werden, sondern immer nur „en bloc“ über alternative Aggregate von Einzelplänen bzw. Rahmendaten für Einzelpläne. Auch wenn sich „Politiker“ ständig und vor allem vor Wahlen um Wählerstimmen bemühen müssen, so bleibt doch ein großer Bereich der Regierung und ihrer Verwaltung überlassen, in dem diese agieren können. In diesem Gestaltungsbereich koordiniert die Bürokratie Einzelpläne oder Pläne von Gruppen, oder sie setzen Datenrahmen für diese. In Anlehnung an Dahl und Lindblom scheint es mir deshalb zweckmäßig zu sein, die „Bürokratie/Verwaltung“ als besonderen Koordinationsmechanismus zu unterscheiden.

4. Gruppenverhandlungen/System des organisierten Interessenausgleichs

W. A. Jöhr hatte schon 1955 eine trialistische Ordnungstheorie vertreten, etwa zu der Zeit, da Galbraith sein Konzept der „bargaining power“ entwickelte, aber lange bevor allgemein von Gruppenverhandlungen oder Verbandsökonomik oder Kooperation die Rede war. Ich muß diese Konzepte hier nicht resümieren, will jedoch einige Besonderheiten hervorheben, die mir in bezug auf die Interpretation der Postulate der EL für eine NWWO wichtig zu sein scheinen.

Das System der Gruppenverhandlungen hat sich aus dem Marktsystem entwickelt, und zwar vor allem dann, wenn die einzelnen Marktteilnehmer auf einer Marktseite mit dem Koordinationsergebnis unzufrieden waren. Es hat aber auch des öfteren Autoren gegeben, die die Eigenständigkeit dieses Koordinationsmechanismus bestritten haben; sie haben die Organisation von Verhandlungsgruppen auf beiden Marktseiten als Fall eines bilateralen Monopols interpretiert. Herder-Dorneich hat darauf hingewiesen, daß Verbandsfunktionäre nur die Austauschbedingungen aushandeln, daß die Tauschakte selbst dann aber von den Individuen der beiden Marktseiten individuell ausgeführt werden — und somit kein bilaterales Monopol, sondern ein qualitativ anderer Koordinationsmechanismus als der Marktmechanismus vorliegt.

Ich bevorzuge den Begriff „organisierter Interessenausgleich“, weil dieser Terminus den Kern dieses Koordinationsmechanismus unmittelbar beim Namen nennt. Bei diesem Mechanismus sind ein Außen- und ein Innenverhältnis zu unterscheiden. Das Außenverhältnis bilden die — dem bilateralen Monopol ähnelnden — Gruppenverhandlungen. Dieses Außenverhältnis fällt zwar mehr ins Auge, scheint mir aber die weniger wichtige Seite der Medaille zu sein. Die Organisation des Innenverhältnisses besteht darin, daß die in den Gruppenverhandlungen ausgehandelten bzw. auszuhandelnden Gegenleistungen unter die Mitglieder verteilt werden. Nehmen wir das Beispiel „Arbeitsmarkt“: Im Außenverhältnis versuchen die Gewerkschaften höhere Löhne, mehr Urlaub, Bildungsurlaub etc. durchzusetzen. Sie tun das jedoch nicht undifferenziert, sondern sie haben dabei stets das Innenverhältnis im Auge. Man kann sogar sagen, daß die Gewerkschaften die einzelnen Sozialleistungen in der Vergangenheit immer nur scheinbar den Unternehmen abgerungen haben. In Wirklichkeit, so läßt sich sagen, war die Durchsetzung der Sozialleistungen eigentlich „Organisation des Innenverhältnisses“. Die Organisation der Wirtschaftspläne im Innenverhältnis macht deshalb den Kern dieses Koordinationsmechanismus aus. Er ist immer dort dem Marktmechanismus überlegen — in dem Sinne, daß er diesen abzulösen tendiert —, wo große Interessengegensätze zwischen den Marktseiten vorhanden sind und große Solidarität zwischen den Individuen auf jeweils einer Marktseite bestehen.

5. Resümee

Die dualistische Ordnungstheorie vermag die realen Wirtschaftsordnungstypen nicht angemessen zu beschreiben. Die Realität der Wirtschaft ist durch Mehrstufigkeit der Koordinationsebenen und durch Komplementarität verschiedener Koordinationsmechanismen geprägt. Diese Koordinationsmechanismen können sich teilweise gegenseitig substituieren. Veränderungen von Wirtschaftsordnungen lassen sich interpretieren als derartige Substitution von Koordinationsmechanismen, teilweise aber auch als Ausdehnung der Anwendung bestimmter Koordinationsmechanismen auf „Neuland“. Eine wesentlich differenziertere Beschreibung realer Wirtschaftsordnungen ist jedoch möglich, wenn man mehrere Koordinationsmechanismen unterscheidet: Marktmechanismus, Wahlmechanismus, organisierter Interessenausgleich, Bürokratie.

IV. Die Interpretation der Forderungen der Entwicklungsländer zur Neuordnung der Weltwirtschaft aus der Sicht der neuen ordnungstheoretischen Ansätze

1. Zur Frage der Übertragbarkeit der nationalen Ordnungstheorie auf die Ebene der Weltwirtschaft

Eine Übertragung der neuen ordnungstheoretischen Erkenntnisse auf die Ebene der Weltwirtschaft ist möglich, wenn (aus der Sicht der Ordnungstheorie) zwischen der Weltwirtschaft und einer einzelnen Volkswirtschaft kein qualitativer Unterschied besteht. Die Weltwirtschaft besteht aus nationalen Volkswirtschaften und „Niemandland“, das keinem Staat bzw. allen Staaten gemeinsam gehört; die einzelnen Volkswirtschaften sind durch ihre Grenzen voneinander und vom Niemandland getrennt. Das „Niemandland“-Problem soll hier außer Betracht gelassen werden. Eine erste Bedingung für die Übertragbarkeit der nationen-orientierten ordnungstheoretischen Erkenntnisse auf die Weltwirtschaft bzw. auf die zwischenstaatlichen Beziehungen ist dann, daß auch dort Wirtschaftspläne und ihre Koordination den „archimedischen Punkt“ darstellen. Ist das der Fall, dann stellt sich die Frage nach der Bedeutung der nationalen Grenzen für die Koordination von Wirtschaftsplänen.

Herder-Dorneich hat — wie schon erwähnt — in seinen Arbeiten gezeigt, daß es innerhalb einer Volkswirtschaft mehrere Koordinations Ebenen gibt (Mehrstufigkeit) und daß auf jeder Ebene möglicherweise mehrere Koordinationsmechanismen nebeneinander operieren (Komplementarität der Koordinationsmechanismen). Es kann aber gezeigt werden, daß auch im Inland „Grenzen“ bestehen, die von bestimmten Koordinationsmechanismen (Wahl, Gruppenverhandlungen, Verwaltungen) nicht überschritten werden. Dies soll an einigen Beispielen kurz erläutert werden.

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als typische Interessenverbände sind sektoral und regional bis zu Ortsgruppen hin gegliedert, haben also Grenzen, über die hinaus sie (direkt) nicht tätig werden. Ähnliches gilt für die Gebietskörperschaften als typische „Verwaltungen“. Auch der Wahlmechanismus wird von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Gebietskörperschaften angewandt. Bei einer Kooperation von Arbeitgeberverbänden oder Gewerkschaften oder Gemeinden auf Bezirksebene werden in der Regel von den Ortsgruppen Delegierte gewählt und entsandt. Die entsprechenden Delegiertenversammlungen können sich wiederum verschiedener Koordinationsmechanismen bedienen, um die Pläne der vertretenen Ortsgruppen zu koordinieren. In der Regel wird aber der

Wahlmechanismus angewandt. Es sei nur kurz angedeutet, daß von der Kreis- bzw. Bezirksebene — nach Maßgabe der zuständigen Verfassung — wiederum Vertreter auf die nächsthöhere Ebene entsandt werden usw. Auch beim Marktmechanismus kommt es vor, daß sein Geltungsbereich nicht einfach auf ein Nachbarland ausgedehnt wird, sondern daß das Nachbarland als „Aggregat“, als Außenhandelsmonopol, auftritt, wie es z. B. bei den Ostblockländern der Fall ist. Im Geltungsbereich des GATT funktioniert der Marktmechanismus dagegen über die nationalen Grenzen hinweg, d. h. er koordiniert die Pläne von Individuen verschiedener Länder — wenn auch behindert durch eine Vielzahl von Handelshemmnissen.

Resümierend läßt sich also feststellen, daß die Staatsgrenzen aus ordnungstheoretischer Sicht nichts Besonderes darstellen. Der Marktmechanismus funktioniert in der Regel über sie hinweg. Die anderen drei Koordinationsmechanismen haben auf sub-nationaler Ebene in der Regel bereits nur einen eingeschränkten Geltungsbereich, d. h. Grenzen, die sie nicht überspringen, so daß die Koordination von Plänen auf verschiedenen Ebenen durch Vertreter erfolgen muß. Mit der Staatsgrenze kommt (lediglich) eine weitere Ebene, eine höhere Aggregatstufe hinzu — aber nichts qualitativ Neues. Die Koordination der „Pläne“ von Staaten kann — wie auf tieferen Ebenen — per Wahl, Gruppenverhandlung, Verwaltung, aber auch über den Marktmechanismus erfolgen.

Es läßt sich also festhalten, daß aus ordnungstheoretischer Sicht zwischen nationaler Volkswirtschaft und Weltwirtschaft kein qualitativer Unterschied besteht. Die bestehende Weltwirtschaftsordnung muß sich demnach sehr wohl mit Hilfe der vier Koordinationsinstrumente beschreiben lassen. Es liegt deshalb nahe, nun auch die einzelnen Postulate der EL zur Reform der WWO aus ordnungstheoretischer und -politischer Sicht mit Hilfe dieser Koordinationsmechanismen zu interpretieren. Die Abbildung 1 (aus der zitierten Arbeit von Wolfgang Ochel) listet die Postulate der EL einzeln auf.

2. Wirtschaftliche Souveränität der Entwicklungsländer

Dieses Postulat zielt auf ein elementares Grundrecht ab; es läßt sich interpretieren als der Wunsch der Entwicklungsländer, in der internationalen Staatengemeinschaft wirtschaftlich voll respektiert zu werden. Das heißt insbesondere, daß jeder Staat bei internationalen Abstimmungen voll stimmberechtigt sein soll. Und es heißt ebenfalls, daß jeder Staat wünscht, daß seine nationale Wirtschaftsverfassung von anderen Staaten voll anerkannt wird.

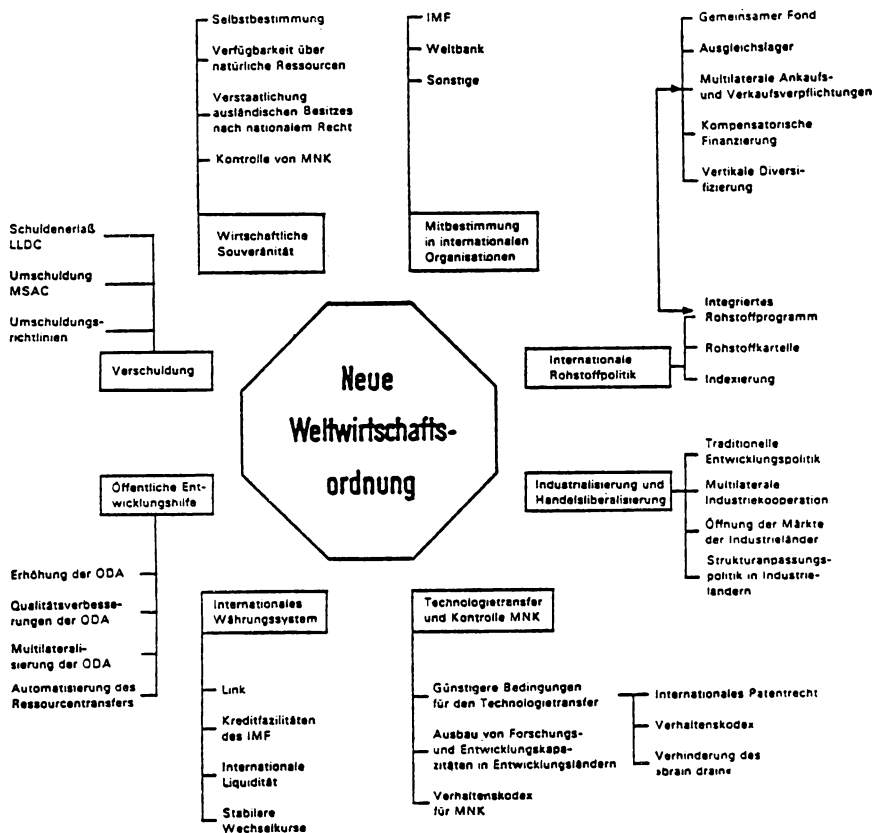


Abbildung 1

Wenn diese wirtschaftliche Souveränität generell und prinzipiell gegeben ist, dann sind so substantielle Rechte, wie:

- Verfügbarkeit über natürliche Ressourcen,
- Verstaatlichung ausländischen Besitzes nach nationalem Recht und
- Kontrolle von multinationalen Konzernen

ebenfalls (und automatisch) anerkannt. Die bewußte Aufzählung dieser drei Postulate seitens der Gruppe der EL ist somit auch als Element der „Gruppenverhandlungen“ zwischen IL und EL zu interpretieren. Gegenüber den IL hätten sie diese Rechtsauffassung auch nicht unbedingt artikulieren müssen; es hätte genügt, daß sie sie praktizieren¹². Im Gegenteil, der einzelne Staat, der diese Rechtsauffassung artikuliert,

¹² Die (negativen) Auswirkungen einer solchen Rechtspraxis auf das Investitionsklima sind hier nicht Gegenstand der Betrachtung.

schadet sich nur selbst, weil er damit potentielle Investoren/Kooperationspartner verschreckt. Die Artikulation dieser Rechtsauffassung ist deshalb auch nicht für das Außen-, sondern fast ausschließlich für das Innenverhältnis wichtig. Die EL schwören sich gegenseitig darauf ein, einheitlich in bezug auf Kooperationspartner, vor allem aus IL, zu verfahren, um damit einen eventuell möglichen Konditionenwettbewerb zwischen den EL auszuschließen, wie er lange Zeit gang und gäbe war.

3. Mitbestimmung in internationalen Organisationen

Man kann die internationalen Organisationen grob in zwei Gruppen einteilen: in solche mit wenig Kompetenz und solche mit viel Kompetenz. Zur ersteren Gruppe können diejenigen gezählt werden, in denen der demokratische UN-Abstimmungsmechanismus mit dem Prinzip „one country, one vote“ praktiziert wird. Zur zweiten Gruppe sind vor allem der IWF und die Weltbank zu rechnen; in ihnen bestimmen sich die Stimmrechte nach der Wirtschaftskraft der Mitgliedsländer.

Sicherlich wäre es denkbar, daß den Entwicklungsländern (mehr) Partizipation in den Entscheidungsgremien von IWF und Weltbank zugestanden würde, wenn die EL das Abstimmungsprinzip/die Stimmrechtverteilung dieser Organisationen akzeptierten. Das aber ist der Kern des Postulats: Es geht den EL gar nicht nur um Mitbestimmung, sondern vor allem um eine Änderung der Stimmrechtverteilung. Die IL dagegen stellen sich mehr auf den Standpunkt, daß IWF und Weltbank internationale Abkommen sind, denen die EL beitreten können. Da die Interessen von IL und EL in bezug auf die Währungspolitik sehr verschieden sind, würde eine Änderung des Abstimmungsmechanismus nach herrschender Meinung in den IL zu einer grundlegenden Änderung der Währungs- und Kreditpolitik dieser Institute führen: zu einer Politik des „leichten Geldes“ (Internationale Liquidität), zur Verwendung von Sonderziehungsrechten für Ressourcentransfer (Link) und zu einer Aufweichung der Konditionen der Kreditfazilitäten. Die IL führen an, daß mit der Währungspolitik sehr viel auf dem Spiel stehe. Da im IWF Verantwortung und Abstimmungsrechte danach verteilt werden, wer etwas zu verlieren hat, können „Habenichtse“ hier kaum auf Zugeständnisse der vermögenden Länder rechnen. Und da es, wie schon gesagt, keine „höhere Instanz“ gibt, um das fundamentale Verfassungsproblem zu lösen, können die EL den IL auch keine ihnen genehme Verfassung aufzwingen. (Nebenbei bemerkt: An der „Bürokratie“ des IWF und der Weltbank wollen die EL im Prinzip nichts ändern.)

4. Ressourcentransfer

Es gibt eine ganze Reihe von Forderungen, die auf eine Steigerung (oder Verbesserung) des Ressourcentransfers von den Industrieländern in die Entwicklungsländer abzielen. Hierzu zählen die Postulate: Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA), Qualitätsverbesserung der ODA, Automatisierung der Ressourcentransfers, Schuldenerlaß, Umschuldung, Link, günstigere Bedingungen für den Technologietransfer, Ausbau von F+E-Kapazitäten in Entwicklungsländern, Verhinderung des „brain drain“. Zunächst ist einmal festzustellen, daß in den mit diesen Postulaten angesprochenen Bereichen bereits alle Koordinationsmechanismen neben- und übereinander tätig sind: Bürokratien, Marktmechanismus, Gruppenverhandlungen und Wahlmechanismus. Die artikulierten Forderungen zielen auch nicht auf eine Änderung dieser Steuerungsmechanismen ab. Hier geht es eher um eine Interpretation der Verhandlungen an sich, sowie um eine Interpretation einer eventuellen Implementation der genannten Forderungen.

Man kann diese Forderungen ordnungstheoretisch interpretieren wie die Forderung von Arbeitern oder Gewerkschaften nach mehr Lohn. Sind die Arbeiter in der Lage, eine starke oder gar vollständige Gruppe zu bilden, so können sie wie ein Monopolist verhandeln und „Ressourcentransfer“ verlangen. Auch die EL haben sich in der Gruppe der 77 zusammengeschlossen und verhandeln über Ressourcentransfers. Sie sind aber (bisher) nicht in der Lage, ihre Forderungen durchzusetzen. Offenbar haben sie eine geringere „bargaining-power“ als gewerkschaftlich organisierte Arbeiter. Welches sind die Gründe dafür? Die postulierten Formen des Ressourcentransfers haben alle mehr oder weniger die gleiche Struktur: Sie enthalten ein Schenkungs-Element sowie eine Ressourcentransfer-Komponente, die den EL zu Marktkonditionen überlassen wird. Das Schenkungs-Element kann den EL logischerweise keine Verhandlungsmacht gewähren. In bezug auf den Ressourcentransfer zu Marktkonditionen könnte der Gruppenzusammenschluß den EL theoretisch dann „bargaining-power“ geben, wenn die IL von der Gesamtheit der EL abhängig wären. Dies ist aber weder beim Kapital- noch beim Technologietransfer der Fall, so daß die Postulate der „Gruppe der 77“ ohne sichtbare Wirkung verhallen.

Etwas anderes wäre es, wenn die EL solidarisch mit dem Abbruch der Wirtschaftsbeziehungen zu den IL insgesamt drohen könnten, wie das ja in der Dissoziationsdebatte überdacht wird. Die entscheidende Frage ist dabei, welche Gruppe mehr von der anderen abhängig ist. Vermutlich ist aber die Situation die, daß die EL stärker von den IL abhängig sind und nicht umgekehrt. Insgesamt ist somit festzustellen: Die EL

haben sich tatsächlich als Interessengruppe organisiert; sie haben jedoch keine Verhandlungsmacht, um mehr Ressourcentransfer durchsetzen zu können. Es hängt also ausschließlich vom Willen der IL ab, in welchem Maße sie den Forderungen der EL zustimmen¹³.

5. Öffnung der Märkte/Rohstoffkartelle

Protektionismus ist eine Intervention staatlicher Bürokratie in den Marktmechanismus. Die Forderung der EL nach einer „Öffnung der Märkte“ der IL ist somit eine Forderung nach Einschränkung von Bürokratie/Zentralverwaltung zugunsten des Marktmechanismus in den IL. Es ist, wie nicht betont werden muß, eine Forderung ganz im Sinne marktwirtschaftlicher Ökonomen. Auch hier fehlt den EL jedoch die Verhandlungsmacht, um ihre Forderungen gegenüber den IL durchsetzen zu können.

Etwas anderes wäre es, wenn die EL den IL mit der Weigerung der Lieferung von Rohstoffen drohen könnten, falls diese ihre Märkte nicht für Fertigwaren aus Entwicklungsländern öffnen. Obwohl in den Diskussionen um eventuelle weitere Rohstoffkartelle immer wieder darauf hingewiesen wird, daß ein großer Teil der Weltrohstoffreserven in den IL lagert, muß man doch andererseits sagen, daß die IL auf die Rohstoffe der EL insgesamt in hohem Maße angewiesen sind. Hier steckt also sicherlich eine beträchtliche Verhandlungsmacht. Allein, die EL wissen sie nicht zu mobilisieren, u. a. weil die Solidarität unter ihnen zu gering ist.

Das gilt nicht nur für die Gesamtheit der EL in bezug auf die gesamten Rohstofflieferungen aus der Dritten Welt, es gilt auch schon für einzelne Rohstoffe. Die Diskussion um potentielle weitere Rohstoffkartelle — neben OPEC — hat aber auch gezeigt, daß Solidarität allein für die Schaffung von Monopolmacht/„bargaining power“ nicht genügt. Wir wissen heute, daß beim Erdöl viele Kartellbedingungen in idealer Weise erfüllt waren. Dennoch ist gegenwärtig zu sehen, wie die Fähigkeit der IL, den Ölkonsum zu drosseln, das Kartell ins Wanken bringt.

Gerade bei Rohstoffkartellen stellt sich die Frage, ob sie als Monopole zu interpretieren sind oder als Gruppen, die einen „organisierten

¹³ Vgl. hierzu S. A. Musto, 1975, S. 39 ff. Musto zeigt, daß die Macht der EL gegenüber den IL sehr gering ist. Er weist insbesondere auf die „Illusion der zahlenmäßigen Mehrheit der EL“, die „Illusion der symmetrischen Interdependenz von IL und EL“ sowie die „Illusion vom Obstruktionspotential der EL“ hin. Die Macht, mit der die EL dennoch immer wieder Forderungen gegenüber den IL stellen, vergleicht Musto mit der Macht eines Fußgängers, der die Straße überquert und dadurch den Autofahrer zu Brems- oder Ausweichmanövern veranlaßt.

Interessenausgleich“ anstreben. Bei der oben gegebenen Erläuterung des „Systems des organisierten Interessenausgleichs“ war betont worden, daß das Innenverhältnis, d. h. die Organisation der Interessen zwischen den Mitgliedern einer Marktseite, das Entscheidende sei. Die Frage, ob die OPEC-Länder eine der Politik der Gewerkschaften vergleichbare Sozialpolitik im Innenverhältnis betreiben, ist nicht leicht zu beantworten. Immerhin „operiert“ das Kartell erst seit etwa 10 Jahren, und immerhin haben einige OPEC-Länder massive Entwicklungshilfe (an „Bruderländer“) geleistet. Ob andere Kartelle, bei denen eine wesentlich geringere Übereinstimmung (politisch, ethnisch, religiös etc.) bestünde, dies auch täten, ist zu bezweifeln. Deshalb sind Rohstoffkartelle wohl eher als Monopol-Zusammenschlüsse zu bezeichnen.

Die Entstehung von Kartellen hat somit eine enorme Einschränkung des Wettbewerbs und Umverteilungseffekts zwischen den Marktseiten zur Folge, wie vom OPEC-Kartell hinreichend demonstriert wurde — auch wenn der Marktmechanismus weiterhin „reibungslos“ funktioniert.

6. Indexierung der Rohstoffpreise

Heute nicht mehr aktuell, aber endgültig sicher nicht aus der internationalen Diskussion verbannt, ist die Forderung der EL nach einer Indexierung der Rohstoffpreise. In zahlreichen Publikationen ist darauf hingewiesen worden, daß eine Indexierung nicht funktionieren kann¹⁴. Sieht man aber einmal von der Frage der technisch-ökonomischen Machbarkeit ab, so bleibt die Frage, wie eine solche Indexierungsordnungspolitik zu interpretieren wäre.

Die Einsetzung eines solchen Verfahrens würde sicherlich nicht von den IL mitgetragen. Es wäre also der EG-Agrarpolitik, bei der die Preise auch zentral von Regierungen fixiert werden, nicht vergleichbar, weil hier die Regierungen aller betreffenden Länder gemeinsam handeln. Vielmehr würde die Indexierung von der Gruppe der Rohstoff-Erzeuger einseitig eingerichtet. Einmal eingesetzt, würde dieses System dann automatisch „funktionieren“. Die Einsetzung der Indexierung wäre zunächst einmal als Versuch eines Gruppenverhaltens auszulegen. Dabei wären allerdings im Innenverhältnis immense Interessenprobleme zu organisieren. Da das System technisch nicht funktionieren kann, soll es hier nicht im Detail analysiert werden. Die Anwendung einer Indexierung wäre aber sicherlich als dirigistische Preispolitik par excellence und damit als zentralverwaltungswirtschaftliches Element zu interpretieren.

¹⁴ Vgl. z. B. J. B. Donges, 1977, S. 244 ff.

7. Das integrierte Rohstoffprogramm

Der harte Kern der Forderungen zur Reform der WWO ist das integrierte Rohstoffprogramm (IRP). Auf seine Implementation konzentriert sich auch derzeit die Debatte um die NWWO.

Rohstoffabkommen entsprechen an sich ziemlich genau dem System des „organisierten Interessenausgleichs“: Beide Marktseiten schließen sich zu monopolartigen Gruppen zusammen, die dann über die Tauschkonditionen verhandeln. Rohstoffabkommen setzen ebenfalls sehr viel Solidarität voraus, wie die Geschichte gelehrt hat, denn kaum ein Rohstoffabkommen hatte lange Bestand. Sie sind regelmäßig auseinandergefallen, wenn die Organisation des Innenverhältnisses nicht den Marktchancen der einzelnen Gruppenmitglieder entsprach.

Auch die Vereinbarung des IRP läßt sich zunächst einmal als Ergebnis der Gruppenverhandlungen zwischen IL und EL auslegen, als Versuch eines organisierten Interessenausgleichs. Das gilt auch für die einzelnen Elemente des IRP: die Vereinbarung multilateraler Ankaufs- und Verkaufsverpflichtungen, von Bandbreiten für Marktpreisschwankungen, von Ausgleichslagern sowie für die Vereinbarung des Gemeinsamen Fonds. Gerade beim IRP ist aber sehr sorgfältig zu trennen zwischen dem Zustandekommen der Vereinbarung (durch Gruppenverhandlungen) und der Implementation dieser Vereinbarungen. Wie also ist die Implementation des IRP und seiner Elemente zu interpretieren?

Das „buffer stock management“ (inkl. der Existenz von Bandbreiten für Preisschwankungen, d. h. von Interventionspunkten) ist eindeutig ein bürokratisches Element — wobei die Bestellung der „buffer stock manager“ durchaus nach den Regeln eines Wahlmechanismus erfolgen kann. (Dabei würde aber vermutlich wieder das Problem auftauchen, daß sich IL und EL nicht auf einen Abstimmungsmechanismus einigen können.) Einmal eingesetzt, können die „buffer stock manager“ nicht ständig von den Vertretern der beiden Marktseiten kontrolliert werden. Ein beträchtlicher Handlungsspielraum, z. B. bei der Prognose der Preistrends und damit der konkreten Fixierung der Interventionspunkte, muß ihnen gewährt werden — und damit zentralverwaltungswirtschaftliche Kompetenz. Würde das „buffer stock management“ allerdings optimal arbeiten, d. h. würde es den Preistrend immer so prognostizieren, daß der tatsächliche Marktpreis durch „buffer stock“-Operationen stets innerhalb der Bandbreite gehalten werden könnte, dann wäre das „buffer stock management“ aus marktwirtschaftlicher Sicht ordnungspolitisch unbedenklich, da sich die Marktkräfte langfristig immer durchsetzen könnten. Ein reibungsloses Funktionieren des „buffer stock managements“ wird jedoch auf Seiten der IL stark bezweifelt.

Wenn auch nur das „buffer stock management“ sichtbar als Bürokratie erscheint, so ist das bürokratische/zentralverwaltungswirtschaftliche Element des IRP doch wesentlich größer. Die Vereinbarung multilateraler Ankaufsverpflichtungen besagt aus der Sicht eines einzelnen IL bzw. seiner privaten Wirtschaft, daß die Regierung eine Regelung (mit-)beschlossen hat, die die Marktkräfte außer Kraft setzt. Das heißt, im Falle einer Baisse auf dem betreffenden Markt wäre das IL verpflichtet, bestimmte Rohstoffmengen zu importieren, auch wenn die nachgefragte Menge zu dem betreffenden Preis wesentlich niedriger wäre. Egal ob die Regierung des betreffenden IL die zwangsimportierten Rohstoffe auf Lager nähme oder die Privatwirtschaft dazu veranlaßt, es wäre ein zentralverwaltungswirtschaftliches Vorgehen.

Auch bezüglich der Instrumente „kompensatorische Finanzierung“ und „vertikale Diversifizierung“ muß zwischen Vereinbarung und Implementation sorgsam unterschieden werden. Wenn beide Maßnahmen voll integrierte Komponenten des IRP sind, dann sind sie zwar in den Gruppenverhandlungen zwischen IL und EL, d. h. im Außenverhältnis ausgehandelt worden. Auch hier ist jedoch die umgekehrte Interpretation angebracht, daß es sich dabei vielmehr um eine besondere Gestaltung des Innenverhältnisses im System des organisierten Interessenausgleichs handelt. Denn, statt kompensatorischer Finanzierung hätten die EL z. B. auch eine Stützung der Rohstoffpreise durch Subventionen der Regierungen der IL durchsetzen können. Die Implementation dieser Maßnahmen, d. h. die Finanzierung „vertikaler Diversifizierung“ durch den Gemeinsamen Fonds, oder die „kompensatorische Finanzierung“ seitens der Regierungen der IL an Regierungen von Ländern mit Rohstofflöseinbußen ist ebenfalls eindeutig bürokratischer Natur, d. h. ein zentralverwaltungswirtschaftliches Element im IRP.

8. Multilaterale Industriekooperation

Das ursprüngliche Postulat der Entwicklungsländer in bezug auf multilaterale Industriekooperation implizierte, daß Unternehmer nicht mehr völlig frei investieren können, wann und wo (sektoral und regional) sie wollen. Die EL wollten, daß auch die Regierungen der IL stärker auf die Investitionsplanung Einfluß nehmen. Ferner wünschten sie, daß multilaterale Kooperation in dem Sinne praktiziert wird, daß (zentralplanerisch) vereinbart wird, welche Industrien in welchen Ländern in welchem Maße ausgebaut werden. Wenn auch Konsultationen und sonstige Aktivitäten der UNIDO — aufgrund der ablehnenden Haltung der Industrieländer — heute ihren Schwerpunkt bei der (marktkonformen) Information über sektorale und Länderentwicklung im industriellen Bereich haben, so haben die EL den ursprünglichen Gedanken

der Investitionslenkung und Industrieverlagerung doch nur zögernd aufgegeben¹⁵. Wie sind diese Postulate ordnungspolitisch zu interpretieren?

Es handelt sich hier um einen Bereich, in dem bislang der Marktmechanismus — innerhalb staatlich gesetzter Rahmenbedingungen — individuelle Pläne koordiniert hat. Staatliche Investitionslenkung ist eindeutig ein zentralverwaltungswirtschaftliches Element — auch wenn die „Bürokraten“ demokratisch gewählt werden.

V. Zusammenfassung

Die ordnungstheoretische bzw. ordnungspolitische Interpretation der Postulate der Entwicklungsländer in bezug auf eine NWWO hat ergeben, daß sich keine einheitliche Richtung einer von den Entwicklungsländern gewünschten Veränderung der bestehenden Weltwirtschaftsordnung angeben läßt.

Ein Teil der Postulate betrifft das Grundrecht auf nationale Souveränität, einige zielen auf die Setzung internationalen Rechts qua Wahlmechanismus, andere streben aber auch eine Änderung des Abstimmungsverfahrens an, um qua Wahlmechanismus eigene Interessen stärker durchsetzen zu können. Diese Änderungen der Weltwirtschaftsordnung lassen sich als ordnungspolitische Änderungen unter den Stichworten „Gleichberechtigung“ und „mehr Partizipation“ resümieren.

Einige Postulate verfolgen keine Änderung des Koordinationsmechanismus an sich, sondern „nur“ eine Änderung seiner qualitativen Ausgestaltung. Bei der Etablierung von Rohstoffkartellen z. B. bleibt der Marktmechanismus in Kraft, aber die Marktform ändert sich (gravierend). Die Forderungen im Bereich des Ressourcentransfers intendieren ebenfalls in erster Linie keine Änderung der Koordinationsmechanismen, sondern vor allem ein „Mehr“ an Hilfe nach Maßgabe der bestehenden Koordinationsmechanismen (nationale und internationale Verwaltungen). Die Forderung nach Öffnung der Märkte deckt sich mit den Intentionen des GATT — wenngleich die Entwicklungsländer hier in erster Linie ihre eigenen Interessen im Auge haben dürften.

Bei den übrigen Postulaten hat sich gezeigt, daß bei der ordnungstheoretischen Interpretation zwischen Verhandlung und Implementation zu unterscheiden ist. Alle Verhandlungen der Entwicklungsländer mit den Industrieländern im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs lassen sich als Gruppenverhandlungen interpretieren. Auffallend ist dabei aber, daß

¹⁵ Vgl. zur multilateralen Industriekooperation das gleichnamige Buch von J. Riedel et al. (1980).

die Entwicklungsländer wenig „bargaining power“ besitzen und daß sie den Akzent ihrer Aktivitäten als Gruppe auf die Gestaltung des Außenverhältnisses und weniger des Innenverhältnisses (eigentliche Organisation des Interessenausgleichs) legen.

Was die Verwirklichung der von den Entwicklungsländern geforderten Maßnahmen betrifft, so implizieren einige Postulate deutliche Änderungen der Weltwirtschaftsordnung aus ordnungstheoretischer Sicht. Das gilt für die Forderungen nach Indexierung sowie für die Forderung nach multilateraler Industriekooperation, wenn man hier die ursprüngliche Formulierung (globale Investitionslenkung) betrachtet. Beide Postulate zielen auf eine Außerkraftsetzung des Marktmechanismus durch dirigistische Intervention (Zentralverwaltung) ab. Das Postulat nach Indexierung ist aber — wie gesagt — zurückgestellt worden, und die Forderung nach multilateraler Industriekooperation wurde von den Entwicklungsländern „marktkonform“ reformuliert (Konsultationen, Information).

Wie in der Realität des Nord-Süd-Dialogs so muß auch aus ordnungstheoretischer Sicht dem integrierten Rohstoffprogramm (IRP) größte Bedeutung beigemessen werden. In der Analyse konnte gezeigt werden, daß beim IRP alle vier Arten von wirtschaftlichen Koordinationsmechanismen komplementär zusammenwirken können. Als prägend läßt sich aus ordnungstheoretischer Sicht resümieren, daß das IRP einerseits beträchtliche verwaltungswirtschaftliche Elemente hätte, andererseits aber in hohem Maße eine Möglichkeit für einen „organisierten Interessenausgleich“ auf Seiten der Entwicklungsländer bietet, wobei allerdings noch offen ist, ob die Entwicklungsländer diese Chance zu nutzen verstehen.

Literatur

- Boettcher, E., Herder-Dorneich, Ph., Schenk, K.-E.* (Hrsg.): *Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie*, Tübingen 1980.
- Dahl, A., Lindblom, Ch. E.*: *Politics, Economics and Welfare*, Chicago 1953.
- Donges, J. B.*: *The Third World Demand for a New International Economic Order. Government Surveillance Versus Market Decision-taking in Trade and Investment*, in: *Kyklos*, Vol. 30, 1977, S. 235 - 258.
- Eucken, W.*: *Grundsätze der Ordnungspolitik*, Tübingen 1959.
- *Grundlagen der Nationalökonomie*, Göttingen, Heidelberg 1959.
- Heiduk, G.*: *Die weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von GATT und UNCTAD*, Baden-Baden 1973.
- Herder-Dorneich, Ph.*: *Die Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft und der Paradigmenwechsel in der Ordnungstheorie*, in: *O. Issing* (Hrsg.): *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Berlin 1981, S. 672 ff.

- Neue Politische Ökonomie und Ordnungstheorie, in: D. Duwendag und H. Siebert (Hrsg.): Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Stuttgart, New York 1980, S. 209 ff.
- Strukturwandel und soziale Ordnungspolitik, Köln 1977.
- Wirtschaftsordnungen. Pluralistische und dynamische Ordnungspolitik, Berlin 1974.
- Wirtschaftssysteme. Systemtheorie einer allgemeinen Mikroökonomik, Opladen 1972.
- Soziale Kybernetik, Köln 1965.
- Zur Theorie der sozialen Steuerung, Köln 1960.
- Jöhr, W. A., Singer, H. W.:* Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964.
- Kitamura, H.:* Rationale and Relevance of the New International Economic Order, in: The Developing Economies, 4/1978, S. 341 ff.
- Menges, G.:* Ökonometrie, Wiesbaden 1961.
- Musto, St. A.:* Wieviel Macht haben die Entwicklungsländer?, in: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg.): Neue Elemente in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, Berlin 1975, S. 39 ff.
- Ochel, W.:* Die Forderungen der Entwicklungsländer nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung — ein Rückblick, in: Ifo-Schnelldienst, 28/1981, S. 17 - 24.
- Peters, H.-R.:* Hauptsächliche Determinanten von Wirtschaftsordnungen, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Band 93/1973, S. 385 ff.
- Riedel, J. et al.:* Multilaterale Industriekooperation, München 1980.
- Sautter, H.:* „Soziale Marktwirtschaft“ als Ordnungsprinzip für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, in: O. Issing (Hrsg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 633 ff.

**Korreferat zu dem Vortrag:
Die neue Weltwirtschaftsordnung aus ordnungstheoretischer
und ordnungspolitischer Sicht (H.-G. Braun)**

Von *Christian Uhlig*, Bochum

**I. Neue Weltwirtschaftsordnung und
klassischer Integrationsansatz**

Zwei wichtige Fragen hat Hans-Gert Braun in seinem Beitrag¹ zu klären versucht:

- Sind aus der Sicht der westlichen marktwirtschaftlich orientierten Industrieländer (IL) die Bemühungen der Entwicklungsländer (EL) um eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“ (NWWO) als Störaktionen bzw. als destruktive Gegenmachtposition oder als Streben nach mehr Partizipation, d. h. als integrativ orientierte Reformansätze zu interpretieren?
- Führen die Forderungen der Entwicklungsländer im Falle ihrer Erfüllung wirklich zur Installierung einer weltweiten Zentralverwaltungswirtschaft?

Die Antworten Brauns verschaffen der Diskussion um diese Fragen eine realistische Basis; sie lassen Raum für eine ordnungstheoretisch offene Betrachtung sowie für pragmatische ordnungspolitische Lösungen. Der Beitrag trägt — so meine ich — beträchtlich zur Versachlichung der Debatte bei. Dabei ist der Hinweis darauf, daß vielen Debatten über die NWWO und die Forderungen der EL von seiten der IL häufig ein hohes Maß an Unverständnis und — gelegentlich könnte man meinen — an bewußtem Mißverständnis entgegengebracht wird, nur zu unterstreichen.

Tatsächlich erscheint in diesem Zusammenhang die in der Wissenschaft (wie auch in der Politik der IL) häufig geübte Praxis, einseitig das neoricardianische Marktkkoordinationsmodell als beste Lösung der internationalen Wirtschafts- und Anpassungsprobleme zu empfehlen,

¹ Vgl. *H.-G. Braun*: Die neue Weltwirtschaftsordnung aus ordnungstheoretischer und ordnungspolitischer Sicht, in diesem Band.

als problematisch². Bekanntlich beruht dieser Ansatz auf sehr rigorosen Voraussetzungen, deren Existenz im realen Fall nicht gegeben ist.

Unleugbar gibt es auch am Weltmarkt Marktmacht, mangelnde Markttransparenz und Marktzugangsbeschränkungen, internationale Beweglichkeit des Produktionsfaktors Kapital bei Unbeweglichkeit des Faktors Arbeit, fehlende Substituierbarkeit der Faktoren bei fühlbarem Mangel an Zugang zu den verschiedensten Arten der Technologie, vom Management- und Marketing-Know-How bis zum technischen Wissen. Ganz abgesehen davon sind durch die im Zusammenhang mit der Kolonialpolitik erfolgte Integration der abhängigen Gebiete in die von den Mutterländern dominierte Weltwirtschaft Strukturdefekte in den EL entstanden, die kaum kurzfristig so ausgeglichen werden können, daß eine ungeschützte Einbeziehung in die weltwirtschaftlichen Koordinationsmechanismen vertretbar wäre³. Vielmehr besteht aufgrund solcher Strukturdefekte die Gefahr, daß das Modell mit erheblichen Lasten und Risiken für den schwächeren Marktpartner — im allgemeinen die EL — verbunden ist und diese im Kampf um die Verteilung der Handelsgewinne von vornherein benachteiligt.

Auch die Erfahrungen mit regionalen Integrationsabkommen, wie z. B. dem Ostafrikanischen Markt, den west- und zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsgemeinschaften, den entsprechenden Abkommen in Mittel- und Südamerika bestätigen das Mißtrauen gegenüber der integrierenden Kraft des Freihandels; denn die regionale Handelsliberalisierung begünstigte im allgemeinen die entwickelteren Partner⁴. Daraus folgt, daß wie Kitamura betont, in der realen Welt, in der die

² Vgl. dazu J. B. Donges: Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik, Berlin usw. 1981, S. 14 ff. und S. 189 ff.

³ K. Schiller kennzeichnete die Situation mit dem Bild, daß in den überseeischen Rohstoffländern bei ihrer Berührung mit der kapitalistischen Welt „... der erste Akt der schrittweisen ‚Erziehung‘ der gesamten Volkswirtschaft zur modernen Arbeitsweise... ausgelassen wurde“. Es bildete sich keine industrielle „Breitenstruktur“, sondern nur eine ergänzende „Contrastruktur“, so daß „... viele Überseeländer gewissermaßen nur schief oder topplastig, allein unter dem Aspekt der ‚Weltarbeitsteilung‘, in die moderne Wirtschaft einbezogen wurden. Schiller weist darauf hin, daß nach dem Ricardo-Theorem „... vor der Spezialisierung schon ein Stadium der Entwicklung der produktiven Kräfte vorausgesetzt“ wird. K. Schiller: Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer, in: ders.: Der Ökonom und die Gesellschaft, Stuttgart 1964, S. 207 und 243. Dazu auch O. Hiemenz, K. W. Schatz: Erfolgchancen und Grenzen einer weltwirtschaftlichen Integration als Entwicklungsstrategie, in: A. Schmidt (Hrsg.): Strategien gegen Unterentwicklung, Frankfurt, New York 1976, S. 77. Dort wird darauf hingewiesen, daß die Produktions- und Handelsstrukturen infolge historischer Fehlentwicklungen in den EL häufig deformiert sind.

⁴ Vgl. M. Franco: A Suggested Methodology for the Evaluation of Projects for Regional Co-Operation, in: Industry and Development, No. 1 (1978), S. 39 ff.

Optimalitätskriterien nicht erfüllt sind, „... die aus der Freihandelsdoktrin abgeleiteten Maßnahmenempfehlungen im besten Fall nur second-, third- oder nth-best-Lösungen“ sein können⁵. Wenn dennoch die Vorzüge des neoklassischen internationalen Handelsmodells von Vertretern der IL uneingeschränkt in den Vordergrund gestellt werden, so könnte man das — analog zu der seinerzeitigen Position Friedrich Lists, der den Ricardo-Ansatz wegen der dahinter vermuteten Eigeninteressen als ein „nationales System der politischen Ökonomie Englands“ apostrophierte⁶ — als Empfehlung eines „internationalen Systems der politischen Ökonomie der Industrieländer“, das jedoch die Dritte Welt benachteiligt, verstehen.

Eine derartige Einschätzung durch die internationale Gemeinschaft, insbesondere die EL, wäre für das Konzept sowie die weltwirtschaftliche Zusammenarbeit jedoch geradezu kontraproduktiv. Denn es geht nicht darum, den Ricardo-Ansatz, der mit seinen inzwischen erfolgten Verfeinerungen viele weltwirtschaftliche Abläufe durchaus zutreffend erklärt, grundsätzlich abzulehnen. Es muß nur die Frage erlaubt sein, ob die notwendigen Voraussetzungen in der konkreten Situation vieler Entwicklungsländer tatsächlich gegeben sind und insoweit möglicherweise andere ergänzende Ansätze von Bedeutung sein können.

II. Das System des organisierten Interessenausgleichs als Mischung von Markt- und Verhandlungskoordination

Braun liefert realistische Beurteilungskriterien bezüglich der Forderungen und des Verhaltens der EL, indem er für einen Übergang von einem dualistischen (Gegensatz zwischen marktwirtschaftlichem und zentralverwaltungswirtschaftlichem Modell) zu einem pluralistischen (Einschluß von Mischformen) ordnungstheoretischen Ansatz plädiert. Die Einführung des Ordnungsprinzips der Verhandlungskoordination auf der Basis eines „Systems des organisierten Interessenausgleichs“, das sowohl in den Innen- wie den Außenbeziehungen der Beteiligten wirksam wird, eröffnet die Möglichkeit einer sinnvollen ordnungspolitischen Einordnung und Beurteilung der Positionen der EL. Danach handelt es sich bei den Forderungen der „Gruppe der 77“ — außer bei einigen Außenseitern — nicht um grundsätzliche Störaktionen gegen die bestehende Weltwirtschaftsordnung (WWO). Vielmehr soll doku-

⁵ Vgl. H. Kitamura: International Division of Labor and Industrial Adjustment. Relevance of Theory to Policy Analysis, in: The Developing Economies, Vol. XVIII (1980), S. 377 ff., insbes. S. 384.

⁶ Vgl. H. Riese: Wohlfahrt und Wirtschaftspolitik, Reinbek 1975, S. 78, mit Verweis auf E. Salin: Geschichte der Volkswirtschaftslehre, 3. Aufl., Bern 1944.

mentiert werden, daß die WWO — im Gegensatz zu den theoretischen Annahmen — eben nur unvollkommen und zu Lasten der schwächeren Partner arbeitet, daß sie zudem von den EL nicht mitbeschlossen und gesetzt worden ist. Deshalb erscheint es ihnen notwendig, durch eine möglichst geschlossene Aktion aller Beteiligten ihre Position gegenüber den dominierenden Verhandlungspartnern zu verbessern⁷. Ziel ist es aber letztlich, wiederum ein integriertes System der weltwirtschaftlichen Beziehungen zu schaffen, in dem allerdings stärker die Möglichkeit der Ergänzung der Marktkoordination durch die Verhandlungskoordination zum Zuge kommt⁸.

Dieser ordnungstheoretische Mischansatz — Kombination von Verhandlungs- und Marktkoordination auf der Basis eines Systems des organisierten Interessenausgleichs — eröffnet im übrigen auch die Möglichkeit einer rationalen ordnungspolitischen Einordnung bestimmter Positionen der IL im Rahmen der gegebenen WWO. Beispielsweise lassen sich Protektionsmaßnahmen zur Abwehr „bruchartiger Entwicklungen und unvertretbarer wirtschaftlicher und sozialer Härten“⁹ aufgrund weltwirtschaftlich bedingter Anpassungsvorgänge so einordnen, daß sie nicht sogleich als Verstöße gegenüber dem bestehenden System der weltwirtschaftlichen Ordnung erscheinen, sondern als eine Maßnahme zur unabdingbaren Sicherung eigener Interessen für eine Übergangszeit, in der Anpassungsvorgänge wirksam werden — Positionen, die in Verhandlungen mit dem Marktpartner konkretisiert und modifiziert werden können¹⁰.

III. Neue Weltwirtschaftsordnung — Kein „Weg in die Knechtschaft“

Was die Beantwortung der zweiten Fragestellung Brauns anbetrifft, so wurde diese schon partiell vorweggenommen. Die Aktivitäten und Forderungen der EL führen nicht zwangsläufig auf den Hayekschen „Weg in die Knechtschaft“ einer weltweiten Zentralverwaltungswirtschaft. Daß eine solche Einschätzung realistisch ist, wird u. a. dadurch bestätigt, daß auch solche Länder weitgehend hinter den Forderungen

⁷ Vgl. dazu auch P. Streeten: What New International Economic Order, in diesem Band.

⁸ Vgl. H.-G. Voigt: Probleme der weltwirtschaftlichen Kooperation, Hamburg 1969, S. 7, 60 ff.; sowie D. Lorenz: Hypothesen zur Erklärung der Handelsströme zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, in: H. Giersch und H. D. Haas (Hrsg.): Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, Berlin 1974, S. 108.

⁹ Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft zur Position gegenüber dem Welttextilabkommen, in: Handelsblatt vom 25. 11. 1981.

¹⁰ Vgl. dazu auch K. W. Rothschild: Außenhandelstheorie, Außenhandelspolitik und Anpassungsdruck, in: Kyklos, Vol. 32 (1979), S. 47 ff., bes. S. 57 f.

der „Gruppe der 77“ stehen, die gemeinhin als stärker marktwirtschaftlich orientiert eingeschätzt werden oder als Schwellenländer gelten. Würden diese Schwellenländer der Meinung sein, daß der Weg der „Gruppe der 77“ direkt zu zentralverwaltungswirtschaftlichen Lösungen führte, wären sie voraussichtlich schon längst stärker gegensteuernd innerhalb der Gruppe tätig geworden.

Diese Antwort schließt nicht aus, daß manche Theoretiker wie auch Praktiker die Heilung allen Übels in der Einführung eines integrierten Weltplanungsmodells sehen. Realistisch ist diese Konzeption schon wegen der gegebenen organisatorischen Voraussetzungen nicht. Was allerdings aufgrund der „planetarischen Interdependenzen“¹¹ im beidseitigen Interesse von EL wie IL liegt, ist eine international orientierte Politik der Strukturanpassung, die auf regionaler, interregionaler und auch globaler Ebene koordinierende Absprachen zwischen den verschiedenen Produzentenländern anvisiert. Die Notwendigkeit einer internationalen Politik der Strukturanpassung hat seinerzeit H.-G. Voigt begründet. Dabei hat er die Schwierigkeiten bei einer zügigen Anpassung der Strukturen in den alten IL hervorgehoben, die diesen aufgrund der bei ihnen bestehenden gesellschaftlichen Konstellationen erwachsen¹². H. Kitamura unterstrich kürzlich die Notwendigkeit einer „weltweiten indikativen Planungspolitik“, wobei es sich jedoch nicht nur um eine reaktive Anpassung, sondern auch um eine aktive, vorausschauende Gestaltung des strukturellen Wandels handeln müsse. Dabei könne es keine Illusionen über die Schwierigkeiten der internationalen Abstimmung in der Wirtschaftspolitik geben. Ansätze wie z.B. die gegenseitige Orientierung im Rahmen der OECD könnten fruchtbare Hinweise liefern, wie eine „Koordination der leichten Hand“ organisiert werden könnte¹³.

Daß derartige Überlegungen nicht nur die Interessen der EL, sondern auch die der IL berücksichtigen müssen, sei besonders betont. Die Tatsache der in den IL zunehmend zu beobachtenden Tendenz, Rufe nach Selbstbeschränkungsregelungen und Sozialklauseln ernstzunehmen und

¹¹ Vgl. dazu J. Tinbergen (Ed.): *Reshaping the International Order* (RIO-Report), New York 1976, S. 43 ff.; P. Meyer-Dohm: Dimensionen und Perspektiven des Entwicklungsbewußtseins, in: K. Ringer, E.-A. v. Renesse, Chr. Uhlig (Hrsg.): *Perspektiven der Entwicklungspolitik*, Tübingen 1981, S. 49 ff.

¹² Vgl. H.-G. Voigt, a.a.O., S. 149 ff. Der RIO-Report (S. 142) spricht von einer vertraglich abgesicherten internationalen Industrialisierungsstrategie. Dazu auch G. Ohlin: *National Industrial Policies and International Trade*, in: D. F. Bergsten (Ed.): *Toward a New World Trade Policy*, Lexington 1975.

¹³ Vgl. H. Kitamura, a.a.O., S. 388 f., der auf entsprechende Empfehlungen im Interfutures-Projekt der OECD hinweist. Dazu auch OECD: *Interfutures. Herausforderungen der Zukunft*, Hamburg 1981.

offene wie auch versteckte Protektionsmaßnahmen zugunsten bedrohter Gewerbe­zweige (Stahlzwangskartell, Welttextilabkommen usw.) zu akzeptieren, zeigt, daß die vorhandene Anpassungsflexibilität aus vielerlei Gründen gering ist. Die Bruchgrenze der Sozialverträglichkeit notwendiger Anpassungsvorgänge ist offenbar in den IL, insbesondere im dichtbesiedelten Europa mit seinen 500 Mill. Menschen und seiner geringen natürlichen Ressourcenbasis¹⁴, fühlbar nähergerückt. Das Vertrauen auf weitgehend automatisch gesteuerte Anpassungsvorgänge erscheint aufgrund der gegebenen sozialen Lage wie auch der zweifel­frei vorhandenen Marktverfälschungen auf der Gegenseite (Exportsubventionen, exportorientierte Wechselkurspolitik) als recht riskant. Die Zuhilfenahme von Verhandlungslösungen zur Ergänzung, nicht Verdrängung der marktmäßig gesteuerten Anpassungsvorgänge dürfte in Zukunft auch in den IL eher drängender geboten sein. Ehe solche Maßnahmen in einen punktuellen Interventionismus nationaler Entscheidungsgremien ausarten, muß ihre partielle Notwendigkeit rationalisiert und überprüft werden mit dem Ziel, weltweit, regional oder auch nur bilateral abgesprochene Verhandlungslösungen zu erreichen. Diese liegen also nicht nur im Interesse der EL, sondern auch der IL.

IV. Das kooperative Verhandlungsmodell als spezifischer ordnungstheoretischer Ansatz

Kaum befriedigen können die Ergebnisse, die Braun im vierten Teil seiner Analyse mit Sicht auf die ordnungspolitische Durchsetzungsfähigkeit der Forderungen der EL herausarbeitet. Es zeigt sich, daß die einzelnen Forderungen zwar unter das ordnungstheoretische Konzept des „Systems des organisierten Interessenausgleichs“ subsumiert werden können, daß sich aber innerhalb dieses Systems die Verhandlungsmacht der EL gegenüber den IL als äußerst schwach herausstellt. Ohne politischen Druck sind sie nicht in der Lage, ihre Forderungen den Zielsetzungen gemäß zu verwirklichen.

Es ist nicht verwunderlich, daß die EL dann versuchen, die Probleme im eigenen Kreis unter Ausschluß der IL auf globaler oder inter- bzw. intraregionaler Ebene durch eine aktive Süd-Süd-Kooperation im Sinne des „Collective Self-Reliance“ zu lösen¹⁵. Allerdings sind auch hierdurch kaum Wunder zu erwarten. Im Gegenteil, die Ernüchterung gegenüber der Realisierbarkeit allein des Arusha-Programms der „Grup-

¹⁴ Vgl. The World Development Report 1981, S. 166.

¹⁵ Vgl. dazu Chr. Uhlig, D.-S. Ahn: Süd-Süd-Kooperation. (Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bd. 11); J. Altmann: Ordnungspolitische Aspekte der Süd-Süd-Kooperation, in diesem Band.

pe der 77“ auf globaler und interregionaler Ebene dürfte nicht lange auf sich warten lassen, wenn sie nicht schon eingetreten ist¹⁶. Das könnte die allgemeine Frustration in den EL bezüglich einer wirksamen Eingliederung in die Weltwirtschaft, die ihre eigene Entwicklung fördert, nur noch verstärken. Ob das sowohl politisch wie wirtschaftlich im Interesse der IL liegen kann, muß ernstlich bezweifelt werden.

Das bedeutet, daß auch das Ordnungsmodell des „organisierten Interessenausgleichs“ nur partiell der realen Situation der EL gerecht wird. Es kann nicht ausreichen zu konstatieren, daß die verschiedenen Marktparteien Interessen haben, die sie auf Verhandlungsbasis durchzusetzen versuchen, und daß ihnen theoretisch auch dazu die Möglichkeit gegeben wird — wohlwissend, daß die Chancen der faktischen Durchsetzung aufgrund gravierend unterschiedlicher Machtpositionen gering sind. Vielmehr erscheint nur ein ordnungstheoretischer Ansatz für beide Seiten akzeptabel, der von vornherein berücksichtigt, daß die Verhandlungs- bzw. Marktmacht der EL strukturell schwächer ist als die der IL, daß sich im allgemeinen also nicht Gleiche und Gleiche begegnen. Denn die EL können aufgrund verschiedener struktureller Faktoren, auf die oben bereits im einzelnen hingewiesen wurde, zwar die formale, nicht aber die materielle Gleichheit mit den IL aufweisen. In dem einfachen Verhandlungsmodell auf der Basis des „organisierten Interessenausgleichs“ wird jedoch dieser Besonderheit nicht Rechnung getragen.

Angemessener erscheint deshalb ein ordnungstheoretisches Konzept, das Raum läßt für die Einbeziehung der strukturellen Ungleichheiten und das damit stärker auf die spezifischen Probleme der EL Rücksicht nimmt. Hierfür bietet sich das „Modell der Kooperation“ — hier auf internationaler Ebene — an¹⁷. Nach E. Boettcher ist „... Kooperation (= Zusammenarbeit) ... das bewußte Handeln von Wirtschaftseinheiten (natürlichen und juristischen Personen) auf einen gemeinsamen Zweck hin, wobei die Einzelaktivitäten der Beteiligten durch Verhandlung und Abmachungen koordiniert werden“¹⁸. Es handelt sich zwar auch in diesem Fall um ein Verhandlungsmodell mit Interessenausgleich, jedoch mit der konstitutiven Bedingung einer vorher festgelegten und vertraglich abgesicherten „gemeinsamen Zwecksetzung“.

¹⁶ Vgl. Uhlig / Ahn, a.a.O., S. 14 f.

¹⁷ Ausführlicher hierzu Chr. Uhlig: Kooperation als Instrument zur Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft, in: Ringer / v. Renesse / Uhlig (Hrsg.), a.a.O., S. 369 ff.; H.-G. Voigt, a.a.O.; A. Lemper: Weltwirtschaftliche Kooperation — ein Problem der Arbeitsteilung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 22 (1971), S. 155 ff.

¹⁸ E. Boettcher: Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft, Tübingen 1974, S. 22.

Der Verhandlungsspielraum ist folglich enger, weil die Beteiligten nicht in einem offenen Beziehungssystem agieren, in dem sie sich allein an individuell gesetzten Zielen orientieren können, sondern in einem gebundenen System, in dem sie sich bei den Kooperationsvereinbarungen an die freiwillig akzeptierten gemeinsamen Normen zu halten haben. Die den Verhandlungen über Einzelfragen vorausgehende grundsätzliche Einigung auf die Erfüllung einer gemeinsamen Zwecksetzung eröffnet — bezogen auf die Beziehungen zwischen IL und EL — die Möglichkeit und beinhaltet sogar die Verpflichtung, die Forderungen der strukturell schwächeren Partnerseite gemeinsam zu prüfen und Lösungen auch dann zu finden, wenn die stärkere Verhandlungsseite die Vorschläge aufgrund ihrer Verhandlungsmacht rundweg ablehnen könnte. Entscheidend ist, daß die gemeinsamen Interessen und die gegenseitigen Verpflichtungen im Rahmen eines institutionell vereinbarten Verhandlungsmodells vorher beidseitig anerkannt und akzeptiert werden¹⁹.

Mit Hilfe eines solchen gemischten Ordnungsansatzes des organisierten Interessenausgleichs mit kooperativer Abstimmung könnte z. B. die bestehende allgemeine Weltwährungsordnung und speziell die Position des Internationalen Währungsfonds (IWF), die von den EL als einseitig oktroyiert und wegen des Übergewichts der Stimmrechte der IL als ungerecht kritisiert werden, besser fundiert und allseitig akzeptabel gemacht werden. Wenn in Vereinbarungen zwischen allen Beteiligten deutlich gemacht würde, daß es sich beim IWF um eine unabhängige Institution gemeinsamen Interesses handelt, die allen Mitgliedern gleichmäßig bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten Unterstützung zukommen läßt, zugleich aber die Aufgaben der besonderen Förderung der schwächeren Entwicklungsländer wahrnimmt, dann könnte auch die spezifische Funktionsweise des IWF (mit seinen wirtschaftlich orientierten Stimmrechten) akzeptabel werden. Wenn der IWF eine autonome Rolle im Sinne einer „Weltzentralbank“ spielen soll, dann muß eine organisatorische Regelung auf der Grundlage „one country, one vote“ ausgeschlossen werden. Das heißt aber nicht, daß möglicherweise die aktuellen Stimmrechtsverhältnisse nicht zugunsten der EL verbessert werden könnten.

Diese sicherlich rationale Argumentation kann langfristig jedoch nicht mit Hilfe der aktuellen Marktmacht der IL durchgesetzt werden, sie muß vielmehr in einem auch die internationalen „newcomers“ einschließenden, gegenseitig akzeptierten Vertragssystem, das den Ausgleich der Interessen als Ziel anerkennt, festgelegt werden. Bei Ver-

¹⁹ Vgl. dazu RIO-Report, a.a.O., S. 21.

deutlichung dieses kooperativen Ansatzes wäre auch das gegebene IWF-System oder eine modifizierte Lösung allseitig konsensfähig²⁰.

V. Zur Festlegung gemeinsamer Normen und Ziele

Wichtig im Rahmen eines kooperativen Verhandlungsmodells ist die eindeutige Zieldefinition, die von den Partnern getragen werden muß. Auf dieses Zielproblem hat auch Braun — mit Hinweis auf W. A. Jöhr — aufmerksam gemacht.

Über mögliche Zieldefinitionen braucht hier nicht philosophiert zu werden. Im Sinne des internationalen Ausgleich muß man aber davon ausgehen, daß das in den meisten westlichen IL für den eigenen Bereich angestrebte „magische Fünfeck“ — gleichzeitiges Erreichen von angemessenem und stetigem Wirtschaftswachstum, eines hohen Beschäftigungsstandes, von Preisniveaustabilität, von außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und sozialem Ausgleich (ausgewogene Einkommensverteilung) im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung²¹ — auch international gelten soll. Die Erfahrung hat gelehrt, daß diese Ziele in alleinigem Vertrauen auf eine freie marktwirtschaftliche Koordination ohne staatliche Intervention national — und dann natürlich auch international — nicht erreichbar sind. Abgesehen davon, daß es zu einer Einigung über die Zielrangfolge entsprechend gemeinsam festgelegter Prioritäten kommen muß, bedarf es zur Zielverwirklichung im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Systems — wie Eucken gezeigt hat²² — nicht nur der Einhaltung der konstituierenden Prinzipien, sondern auch der ergänzenden Anwendung von regulierenden Prinzipien (Maßnahmen).

Betrachtet man Euckens regulierende Prinzipien mit Blick auf die Weltwirtschaftsordnung im einzelnen, so nehmen sich manche Forderungen der EL gar nicht mehr so revolutionär aus:

— Monopolkontrolle: Wenn sich nachweisen läßt, daß wirtschaftliche Zusammenschlüsse oder Marktmacht zu Ungleichgewichten im Wirt-

²⁰ Die Verhandlungsergebnisse zwischen IMF und Saudiarabien im Frühjahr 1981 sind ein guter Beweis für dieses Argument. Mit dem Ziel des Recycling von Ölkapitalien zeichnete Saudiarabien eine der höchsten IMF-Anleihen und handelte eine Erhöhung seines Stimmenanteils aus. Die Vorteile sind allseitig: die EL erhalten bessere Refinanzierungsmöglichkeiten, die Saudis eine profitable Geldanlage und größere Einflußmöglichkeiten und der IWF wird in seiner Rolle als stabilitätsorientierter Fonds bei erhöhter Ausleihkapazität gestärkt. Vgl. dazu *J. Rizo: Saudi-IMF Deal: Everyone's Winner*, in: *Middle East Economic Digest*, Vol. 25 (1981), No. 22, S. 33.

²¹ Vgl. die Formulierung im „Gesetz zur Begründung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ vom 14. 8. 1963.

²² Vgl. W. Eucken: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 2. Aufl., Tübingen 1955, S. 291 ff.

schaftssystem führen, sind sie zu bekämpfen. Das gilt für nationale wie internationale Monopole, für transnationale Unternehmungen ebenso wie für die OPEC.

- Einkommensumverteilung im Sinne des sozialen Ausgleichs: Da nicht allein Leistungsgesichtspunkte, sondern auch Marktlage und natürliche sowie soziale Voraussetzungen bei der Einkommenserzielung zu berücksichtigen sind, muß eine Sekundärverteilung über Transferleistungen (Entwicklungshilfe) vorgesehen werden, wozu die reicheren Einkommensbezieher nicht nur moralisch, sondern gesetzlich verpflichtet beizutragen haben.
- Eingriffe bei anomalen Märkten: Wenn Marktteilnehmer aufgrund starrer Angebotselastizitäten und mangelnder Angebotsflexibilität zu inversen Reaktionen gezwungen werden, sind Mindestpreisregelungen gerechtfertigt. Das gilt sicher für große Bereiche des internationalen Rohstoffmarktes, insbesondere wenn man die Spekulation berücksichtigt.
- Abweichungen zwischen privater und sozialer Rechnungslegung rechtfertigen Eingriffe: Eucken sah das besonders mit Blick auf den privatwirtschaftlich gesteuerten Ressourcenabbau bzw. Raubbau. Daß hier viele Problembereiche auf internationaler Ebene gegeben und entsprechende Schutzvorstellungen seitens der EL häufig nicht unberechtigt sind, liegt auf der Hand.

Soweit der Rückgriff auf die Euckenschen regulierenden Prinzipien, wobei festzuhalten ist, daß in diesem Fall der Zielorientierung auch die Realisierung der konstituierenden Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung gesichert sein muß²³. Was Eucken ablehnte, jedoch heute wesentliche Grundlage von realen sozialorientierten Marktwirtschaften ist, sind staatliche Eingriffe in den Bereich der Makroprozesse, im Sinne der Stabilisierungspolitik, sowie marktkonforme Steuerungen zur Anpassung der Wirtschaftsstruktur. Um hier weltweit einen Abstimmungsprozeß zustandezubekommen, bedarf es sicherlich etwas weitergehender Instrumente als nur des Wirtschaftsgipfels der führenden Industrieländer oder gelegentlicher Nord-Süd-Konferenzen.

Angewandt auf die Frage einer internationalen Beeinflussung des qualitativen Ordnungsrahmens wie auch der quantitativen Abläufe der Weltwirtschaft ergibt sich allein aus dieser Zielformulierung ein Strauß von Maßnahmen, die in vielen Fällen mit den Forderungen der EL nach

²³ Vgl. dazu besonders *H. Sautter*: „Soziale Marktwirtschaft“ als Ordnungsprinzip für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, in: *O. Issing* (Hrsg.): *Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 116, Berlin 1981, S. 573 ff.

einer NWWO voll übereinstimmen. In einem System internationaler Kooperation müssen die notwendigen und allseits akzeptierten Maßnahmen international, regional oder bilateral beschlossen und durch die beteiligten Partner in ihrem jeweiligen Bereich durchgesetzt werden²⁴. Daß dieses Modell der kooperativ getragenen Entscheidung bei dezentraler Durchführung als ein schwierig zu handhabendes Koordinationsmodell anzusehen ist, ist unbestreitbar. Dennoch zeigen entsprechende Erfahrungen mit realen Systemen, wie z. B. im Falle der OECD, daß Verwirklichungschancen bestehen. Es bedarf zur Lösung der Probleme sicherlich keiner neuen Weltplanungsbehörde, die eher negative Effekte produzieren würde. Dennoch müßten die internationalen Koordinierungsgremien sowohl zwischen IL und EL und zwischen den EL selbst, sowie im Bereich des IWF und der Weltbank ausgebaut werden²⁵.

VI. Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Beitrag sollte gezeigt werden, daß der begrüßenswerte Ansatz, wie er von Braun vorgestellt wurde, erweitert werden kann und muß, wenn für die Entwicklungsländer in einem „System des organisierten Interessenausgleichs“ langfristig eine Lösungsmöglichkeit für die internationalen Anpassungs- und Abstimmungsprobleme gesehen werden soll. Das modifizierte „System des Interessenausgleichs auf der Basis internationaler Kooperation bei Festlegung gemeinsamer Zwecksetzungen“ erscheint hierfür geeigneter.

Wichtig ist dabei die Festlegung der gemeinsamen Zwecksetzungen. Orientierte man sich dabei nur an den in den Industrieländern national allgemein akzeptierten Zielkatalogen einer sozialorientierten Marktwirtschaft mit aktiver Wirtschaftspolitik, so ergäben sich für die ordnungspolitische Beurteilung der Forderungen der Entwicklungsländer weitreichende Konsequenzen — eine Vielzahl dieser Forderungen erscheint dann keineswegs mehr als unberechtigt oder utopisch. Ob diese Forderungen aber alle erfüllt werden können und sollten, muß in gemeinsamer Verhandlung herausgefunden werden. Entscheidend ist dabei der Verhandlungsrahmen: Geht dieser von gemeinsam akzeptierten Zielsetzungen aus, dann dürfte sich langfristig eine rationale Einigung erreichen lassen, die sowohl den Interessen der Entwicklungsländer als auch denen der Industrieländer entspricht. Machtpolitisch durchgesetzte Lösungen führen dagegen kaum zur Einigung, dafür eher zum Konflikt.

²⁴ Vgl. dazu K. Ipsen: Entwicklungspolitik und Völkerrecht, in: *Ringer / v. Renesse / Uhlig* (Hrsg.), a.a.O., S. 104 ff.; dazu auch Uhlig: Kooperation, a.a.O., S. 378.

²⁵ Vgl. dazu auch: Das Überleben sichern (Brandt-Bericht), Köln 1980, S. 175.

Ordnungspolitische Aspekte der Süd-Süd-Kooperation
Spezifizierendes Korreferat zu dem Vortrag:
Die neue Weltwirtschaftsordnung aus ordnungstheoretischer
und ordnungspolitischer Sicht (H.-G. Braun)

Von *Jörn Altmann*, Sigmaringen

I. Einleitung

Ungeachtet einer Reihe von subtileren Differenzierungsansätzen¹ wird das Spektrum möglicher Wirtschaftsordnungen üblicherweise bipolar beschrieben, indem zwischen marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftsordnungen einerseits und zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten andererseits unterschieden wird. Obgleich theoretisch reizvoll, soll an dieser Stelle kein grundsätzlicher Beitrag zur allgemeinen Ordnungstheorie geleistet werden, sofern man in diesem Zusammenhang überhaupt von einer konsistenten Theorie sprechen kann. Vielmehr werde ich auf der Basis des traditionellen ordnungspolitischen Dualismus einige diesbezügliche Aspekte der Kooperation zwischen Entwicklungsländern (Süd-Süd-Kooperation) behandeln.

Ein wesentliches Problem besteht darin, daß es weder einen generell akzeptierten noch einen theoretisch stringenten Kriterienraster gibt, mit dessen Hilfe ordnungspolitische Aspekte analysiert werden könnten; allein die Auswahl der als konstitutiv erachteten Ordnungskriterien macht eine darauf aufbauende Ordnungstheorie zur normativen Theorie. Im Bewußtsein dieser Tatsache werde ich die ordnungspolitischen Aspekte von Süd-Süd-Kooperationen untersuchen im Hinblick auf (a) den intraregionalen Wettbewerb, (b) die Rolle des Staates im Hinblick auf Gestaltung und Beeinflussung des Wirtschaftsprozesses, sowie (c) die Gesellschaftsordnung der beteiligten Länder.

Im Sinne einer negativen Abgrenzung sei hinzugefügt, daß ich hier jedoch die Konsequenzen von Süd-Süd-Beziehungen für eine Neugestaltung der Weltwirtschaftsordnung nicht ausführlich behandeln kann — z. B. ob das Entstehen von Entwicklungsländer-Blöcken eine Liberalisierung des Welthandels fördert oder erschwert —; ich kann hier auch

¹ *H.-G. Braun* geht in seinem Beitrag zu diesem Band hierauf ausführlicher ein.

keine umfassende Analyse der Süd-Süd-Kooperation im Hinblick auf ihre handelspolitische Bedeutung, Kooperations- bzw. Integrationsprobleme, desintegrierende Faktoren, Erfolgsbedingungen etc. vornehmen. Zunächst ist kurz auf die Begriffe Kooperation und Integration einzugehen.

II. Kooperation und Integration

Die Vielzahl von Abkommen zwischen Entwicklungsländern (EL), die als Gegensatz zu den sog. Nord-Süd-Beziehungen häufig unter dem Begriff Süd-Süd-Kooperation bzw. -Integration zusammengefaßt werden, reicht von relativ losen bzw. funktional begrenzten Kooperationsverträgen bis hin zu politischen Integrationsabkommen². Ohne den in der Literatur diskutierten Integrationsbegriffen einen neuen Definitionsversuch hinzuzufügen, sei gesagt, daß es in vielen Fällen sinnvoller wäre, statt von Integration von Kooperation, von (regionalen) Zusammenschlüssen oder allgemein von Süd-Süd-Beziehungen zu sprechen. Integration soll hier zwar in weitem Sinne verwendet werden, ist aber abzugrenzen gegen partielle, d. h. zeitlich oder sektoral begrenzte Kooperation.

Hinsichtlich der Integrationstiefe bzw. -intensität werden üblicherweise unterschieden (a) güterorientierte Integration (Freihandelszonen und Zollunionen), (b) sowohl güter- als auch faktororientierte Integration (Gemeinsame Märkte), (c) darüber hinausgehende wirtschaftspolitische Integration (Wirtschaftsgemeinschaften bzw. -unionen) sowie (d) vollständige, auch die politische und institutionelle Dimension umfassende Integration. Integration ist somit als langfristige Verzahnung, in letzter Konsequenz als Verschmelzung autonomer Staaten zu verstehen. Hieran wird eine Schwäche eines Integrationsbegriffs deutlich, der im wesentlichen auf die Überwindung nationaler politischer Grenzen abstellt. Im Grunde ist jeder Staat ein regionaler Zusammenschluß, denn politische Grenzen sind — zumindest aus ökonomischer Sicht — willkürlich und entsprechen in den seltensten Fällen wirtschaftlichen Effizienzkriterien. Besonders prägnant belegt dies das Beispiel Gambias und des Senegal bzw. allgemein die Zersplitterung Westafrikas.

² Die große Zahl von Kooperations- bzw. Integrationsabkommen beruht darauf, daß viele Staaten Mitglied verschiedener regionaler Zusammenschlüsse sind. So ist z. B. Niger in 19, der Senegal in 17, die Elfenbeinküste in 15 und Nigeria in 14 regionalen Abkommen vertreten, die jedoch nicht alle weitergehende Integrationsabsichten verfolgen. Vgl. hierzu *Renninger*, 1979, S. 26 ff., sowie *Healey*, 1977, S. 21 ff.

Im Anhang findet sich eine Liste wichtiger Kooperationsabkommen zwischen Entwicklungsländern. Diese Liste dient zugleich als Abkürzungsverzeichnis der im folgenden Text genannten Abkommen.

Neben unterschiedlicher Kooperations- bzw. Integrationsintensität, unterschiedlicher geographischer Ausdehnung sowie unterschiedlicher Anzahl der beteiligten Länder unterscheiden sich die Zusammenschlüsse von EL auch in entwicklungsstrategischer Hinsicht. Auf der einen Seite stehen primär extravertierte Zusammenschlüsse, die durch kollektive Nutzung individueller Wirtschaftsmacht im Sinne von ‚countervailing power‘ eine stärkere Stellung auf den Weltmärkten anstreben. Dies wird auch als ‚trade union approach‘ bezeichnet, insbesondere repräsentiert durch die ‚Gruppe der 77‘ und die Bewegung blockfreier Staaten, und gilt auch für partielle, funktionale Zusammenschlüsse wie die OPEC und andere Rohstoffkartelle, z. B. in der ASEAN, die aber nicht unbedingt regional zusammenhängen müssen. Auf der anderen Seite handelt es sich um introvertierte Zusammenschlüsse, deren Mitglieder ihre Wirtschaftsstrukturen stärker aufeinander abstimmen wollen, um sich aus den Abhängigkeiten des Weltmarktes allgemein und von den Industrieländern (IL) im besonderen zu lösen. Die Intensität dieser Lösungsbemühungen ist unterschiedlich. In der Praxis handelt es sich meist um Ansätze zur kollektiven Importsubstitution³, wobei im übrigen nationale und regionale Beziehungen zur Weltwirtschaft beibehalten oder ausgebaut werden sollen (Andengruppe, CARICOM).

Demgegenüber stehen weitergehende theoretische Überlegungen, die auf der Basis der ‚dependencia‘-Theorie und des Konzepts von ‚collective self-reliance‘ eine umfassende Abkopplung der EL aus der bestehenden Weltwirtschaftsordnung propagieren (rigoroses ‚delinking‘), um statt dessen eine binnenorientierte (autozentrierte) Entwicklung anzustreben. Dabei wären Beziehungen zu den (kapitalistischen) IL als Ausnahmen anzusehen, und dies auch nur, sofern auf sie zur Förderung einer introvertierten Entwicklung nicht verzichtet werden kann⁴. Es gibt bisher kein praktisches Beispiel für einen konsequenten Versuch zur Umsetzung der rigorosen Dissoziation im Rahmen von EL-Zusammenschlüssen. Die häufig zitierten Fälle China, Nordkorea, Albanien oder Kuba sind erstens keine Beispiele für zwischenstaatliche Zusammenschlüsse, und zweitens ist die proklamierte Abkopplung im Sinne einer tendenziellen Verringerung externer Beziehungen auch bei diesen nationalen Dissoziationsversuchen nicht überzeugend darzulegen⁵. Un-

³ Die Importsubstitutions-Strategie wurde lange Zeit insbesondere von der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) propagiert, so daß man in diesem Zusammenhang gelegentlich auch von ‚cepalismo‘ spricht.

⁴ Vgl. u. a. *Kim il Sung*, 1971, S. 289; *Thomas*, 1974, S. 133 ff.; *Senghaas*, 1978, S. 277 ff.

⁵ Ohne dies hier vertiefen zu können, sei darauf hingewiesen, daß z. B. die Außenhandelsbeziehungen Albaniens oder Kubas nach der revolutionären ‚Abkopplung‘ nicht ab- sondern zugenommen haben. Vgl. *Ruß*, 1979, S. 102 ff., und *Fabian*, 1981, S. 711, 783. Auch China, das aufgrund seiner Größe die

abhängig von Integrationstiefe und -strategie hat aber jeder Staaten-zusammenschluß instrumentalen Charakter im Hinblick auf eine Erhöhung der wirtschaftlichen bzw. politischen Effizienz in dem Sinne, daß die kollektiven (regionalen) Möglichkeiten als größer einzuschätzen sind als die Summe der individuellen (nationalen). Selbstverständlich ist dies nicht auf eine ökonomische Betrachtung beschränkt und schließt sozio-politische, religiöse, ethnische oder auch nationalistische Integrationsmotive nicht aus.

III. Integration und Wettbewerb

Im Zentrum der traditionellen neoklassischen Integrationstheorie, die im wesentlichen auf die Situation der IL zugeschnitten ist, standen die statischen Vinerschen Effekte von Handelsschaffung und -umlenkung, die von bestehenden Produktionskapazitäten ausgehen und auch das aggregierte Nachfragepotential weitgehend als gegeben ansehen. In der Literatur herrscht große Übereinstimmung darüber, daß diese Aspekte als Argument für regionale Zusammenschlüsse zwischen EL kaum relevant sind⁶, da die dynamischen Integrationswirkungen von weitaus größerer Bedeutung sind. Aus ordnungspolitischer Sicht hingegen sind sowohl (komparativ-)statische als auch dynamische Integrationswirkungen zu berücksichtigen.

1. Produktionskapazitäten und Nachfragepotentiale

In vielen EL sind — insbesondere im Zuge nationaler Importsubstitutionsstrategien — Produktionskapazitäten aufgebaut worden, die durch die jeweiligen Binnenmärkte nicht ausgelastet werden können. Die fehlende Inlandsnachfrage wird in der Regel aber auch nicht hinreichend durch ausländische Nachfrage ergänzt, weil eine Ausweitung des Absatzes auf den Weltmärkten u. a. durch qualitative Mängel, vergleichsweise hohe Produktionskosten, unzureichende Nachfrageelastizitäten oder den Protektionismus potentieller Importländer behindert wird. Ein zwischenstaatlicher Zusammenschluß mit gleichzeitiger intra-regionaler Handelsliberalisierung würde daher *ceteris paribus* für existierende Anbieter ein größeres aggregiertes Nachfragevolumen bedeuten. Ob dies auch de facto zum Tragen kommt, hängt von bestimmten Voraussetzungen ab.

besten Voraussetzungen für rigoroses Delinking mitbrächte, erweiterte in der jüngeren Vergangenheit seine Handelsbeziehungen.

⁶ Vgl. Übersichten in *Jaber*, 1971, oder *Kraus*, 1972. Obgleich der Süd-Süd-Handel in den letzten zwei Dekaden relativ stärker zugenommen hat als der Nord-Süd-Handel, war der interregionale Handel von größerer Bedeutung als der intraregionale. Hierzu vgl. UN, 1978, S. 10 ff.

So ist es von Bedeutung, ob innerhalb eines Zusammenschlusses substitutive nationale Produktions- bzw. Angebotsstrukturen auftreten. In diesem Falle müßten sich bisher protektionierte Unternehmen — möglicherweise sogar in Form von (staatlichen) Monopolen — einem verstärkten intraregionalen Wettbewerb stellen. Es zeigt sich, daß bei substitutiven, also konkurrierenden Strukturen die Neigung zur Handelsliberalisierung ausgesprochen gering ist und protektionistische Maßnahmen zum Schutz der inländischen Unternehmen beibehalten (ASEAN, ALALC, MCCA) oder ergriffen werden⁷. Dadurch werden vergleichsweise ineffiziente Produktionskapazitäten protektioniert, die bei intraregionalem Freihandel möglicherweise vom Markt verdrängt würden. Andererseits ist das Argument nicht von der Hand zu weisen, daß angesichts unzureichender intraregionaler Handelsverflechtung und begrenzter Expansionsmöglichkeiten bestehender Kapazitäten — zumindest auf kürzere Sicht — auch mikroökonomisch suboptimale Produktionsstrukturen besser sind als gar keine (Dell, 1963, S. 164 f.).

Der oft angeführte positive Einfluß eines wachsenden regionalen Wettbewerbs auf Kostenstruktur und Qualität konkurrierender Produkte ist bei schwach industrialisierten Ländern als weniger bedeutsam anzusehen als häufig angenommen. Das Argument eines größeren Nachfragepotentials trifft uneingeschränkt nur für solche Anbieter zu, denen durch eine Ausweitung des nationalen zum regionalen Markt keine nennenswerte zusätzliche Konkurrenz erwächst, sei es, weil es an Konkurrenten fehlt, sei es, weil geographische oder infrastrukturelle Probleme potentiellen Konkurrenten trotz Handelsliberalisierung den Zugang zu bisher geschützten nationalen Märkten erschweren. In solchen Fällen ‚redundanter Protektion‘ ist eine regionale Liberalisierung am ehesten durchzusetzen. Da auch in größeren Zusammenschlüssen der regionale Binnenmarkt meist nicht groß genug ist, um substitutive Produktionskapazitäten gleichzeitig auszulasten, dürfte aus nationaler Sicht eine intraregionale Handelsliberalisierung nur unter der Voraussetzung einer regionalen Kartellierung im Bereich bisher geschützter Wirtschaftszweige durchsetzbar sein⁷, wodurch letztlich nur tarifäre Protektion durch nichttarifäre ersetzt wird.

2. ‚Economies of scale‘ und Kapazitätsauslastung

Im Rahmen der auf die Probleme von EL zugeschnittenen neueren Integrationstheorien ist anstelle der komparativ-statischen Betrachtung

⁷ Letzteres trifft z. B. auf Jamaica und Guyana im CARICOM zu. Vgl. UN, 1978, S. 19, sowie Langhammer, 1979, u. a. S. 6. Er weist (1975) am Beispiel der UDEAC darauf hin, daß andererseits gerade die Komplementarität der Handelsstrukturen Grundlage budgetpolitisch wichtiger Zolleinnahmen ist, deren potentieller Wegfall bei Beseitigung von Binnenzöllen integrationshemmend wirken kann.

einer internationalen Umverteilung der Handelsvolumina die Analyse dynamischer Aspekte der Integration in den Vordergrund gerückt. In vielen EL ist die Nachfrage auf dem nationalen Binnenmarkt zu gering, als daß sich bestimmte Güter rentabel produzieren bzw. vermarkten ließen, so daß eine Industrialisierung in diesen Bereichen unterblieben ist. Sofern die aggregierte Nachfrage jedoch bestimmte Schwellenwerte überschreitet, ergeben sich daraus Investitionsanreize im Produktions- wie im Infrastrukturbereich, ersteres auch unter dem Gesichtspunkt der (regionalen) Importsubstitution. Um dabei ‚economies of scale‘ nutzen zu können, ist eine mikroökonomische Mindestkapazität bestimmbar. Investive Anreize entstehen sowohl im Hinblick auf Rationalisierung bestehender Unternehmen als auch zur Schaffung neuer Industriezweige. Um ineffiziente Parallelinvestitionen zu vermeiden und ‚economies of scale‘ nutzen zu können⁸, beinhalten viele Zusammenschlüsse zwischen EL Abkommen über eine intraregionale Koordinierung der Industrialisierung. Dabei sind insbesondere die folgenden beschriebenen Varianten von Bedeutung.

Bei ‚joint ventures‘ bzw. ‚joint purpose enterprises‘ handelt es sich um bi- oder multilaterale Abkommen über gemeinsam betriebene bzw. im gemeinsamen Eigentum befindliche Unternehmen, deren Güterproduktion häufig durch ein Quotensystem, u. U. gekoppelt mit Abnahmeverpflichtungen, auf die beteiligten Länder verteilt wird. Diese inhaltlich und teilweise auch zeitlich begrenzte Form industrieller Kooperation ist u. a. im RCD und in der ASEAN von besonderer Bedeutung. ‚Joint ventures‘ werden auch im Rahmen der ALALC, der Andengruppe, des SELA, der ECOWAS ebenso wie im Abschlußbericht der Konferenz der ‚Gruppe der 77‘ in Caracas im Mai 1981 als Integrationsinstrument hervorgehoben⁹.

Im Rahmen der EAC wurde von einem Lizenzsystem ausgegangen, das die exklusiven Produktionsrechte für bestimmte Produkte jeweils einem Land zuwies. Dieses System wurde jedoch nur in Ansätzen verwirklicht. Eine ähnliche Konstruktion stellen die sog. Integrationsindustrien des MCCA dar, die aufgrund intraregionaler Übereinkunft zwischen den Mitgliedsländern aufgeteilt werden und deren konkurrenzlose Sonderstellung durch staatliche Garantien abgesichert wird.

Innerhalb der ALALC wurden sog. Komplementaritätsabkommen abgeschlossen, die durch eine Standortverteilung verschiedener Industrien

⁸ *Kansu*, 1974, quantifiziert dies für den ASEAN-Bereich.

⁹ Vgl. ‚Gruppe der 77‘, 1981, S. 42 ff., sowie UN, 1978, S. 28 ff. Bilaterale Abkommen spielen dabei eine große Rolle, und eine Beteiligung aller Mitgliedsländer eines regionalen Zusammenschlusses an ‚joint ventures‘ ist selten. Siehe vertiefend *Ahn*, 1980.

eine horizontal wie vertikal verzahnte innerregionale Industrialisierung fördern sollen. Das Industriestatut der Andengruppe („decision 24“) enthält ebenso wie die Abkommen der ASEAN, der UDEAC und des ACM diesbezügliche Regelungen; in der ASEAN und der ALALC gibt es auch analoge Absprachen privater Unternehmen¹⁰.

Verallgemeinernd gesprochen ist die Tendenz auszumachen, daß intraregionaler Wettbewerb¹¹ als negativ betrachtet wird, da dabei knappe Ressourcen für gesamtwirtschaftlich ineffiziente Positionskämpfe verwendet werden. Insbesondere sind wettbewerbsbedingte qualitative Produktverbesserungen angesichts einer quantitativ unzureichenden Angebotsstruktur als wenig vordringlich einzuschätzen.

Eine intraregionale Produktionsaufteilung und ggf. Investitionslenkung bedeutet, daß die betreffenden staatlichen oder privaten Unternehmen auf dem regionalen Markt eine Monopolstellung erhalten oder zumindest eine kartellmäßig gesicherte Oligopolstruktur aufweisen. Dies wird in der Regel durch staatliche Maßnahmen gesichert, wodurch potentielle interne wie externe Konkurrenten am Marktzugang gehindert werden. Sofern dies nicht geschieht, kann es — wie im MCCA und der ALALC — dazu kommen, daß externe (meist transnationale) Unternehmen von dem vergrößerten und gegen Drittländerskonkurrenz gesicherten regionalen Markt am meisten profitieren. Um dies — bzw. ein Wetteifern um ausländisches Kapital — zu verhindern, ist eine regional abgestimmte Protektion vor ausländischen Investitionen erforderlich, so wie es z. B. in der Andengruppe oder im CARICOM vorgesehen ist. Derartige Übereinkommen zielen neben einer Stärkung der kollektiven Wirtschaftskraft demnach auch auf eine Verringerung der wirtschaftlichen und politischen Abhängigkeit von Drittländern (wobei Transnationale Unternehmen besonders im Blickfeld stehen) und implizieren oft eine Tendenz zur gesellschaftlichen Veränderung.

Intraregionale Monopolisierungstendenzen werden in der Literatur durchaus unterschiedlich bewertet. So wird auf der einen Seite argumentiert, daß mehrere vergleichsweise ineffiziente, aber regional verteilte Unternehmen in Anbetracht von Infrastruktur- und Transport-

¹⁰ U. a. werden dabei geregelt: infrage kommende Sektoren, Standorte, Gewinnverteilung, -verwendung und -transfer, Vorleistungsbezug, Beteiligungen, Löhne und Beschäftigung etc. Vgl. *Petersmann*, 1975, S. 132 ff., 173 ff. Allerdings ist hervorzuheben, daß auch private Unternehmer ohne direkten Zwang an solchen Abkommen teilnehmen. Beispiele sind die sog. Unternehmensversammlungen in der ALALC und die Industrieclubs in der ASEAN. Die Bestimmungen der „decision 24“ des Andenpakts sind später abgeschwächt worden, u. a. Entscheidungen Nr. 103 und 109.

¹¹ Interessanterweise ist im Vertrag von Montevideo zur Gründung der ALALC der Begriff ‚Wettbewerb‘ nicht enthalten, obgleich der privaten Initiative größte Bedeutung beigemessen wurde. Vgl. *Vaitsos*, 1979.

problemen besser seien als vergleichsweise effizientere Monopole (Dell, 1963, S. 164 f.). Andererseits wird das Effizienzkriterium gerade zugunsten der Schaffung bzw. Tolerierung von Monopolen angeführt, da Wettbewerb die Realisierung von ‚economies of scale‘ hemme, indem Parallel- und Doppelinvestitionen nicht nur knappe Ressourcen binden, sondern zudem zu mikroökonomisch suboptimalen Unternehmensgrößen oder unausgenutzten Kapazitäten führten (Hazlewood, 1975, S. 12).

Es sollte aber nicht übersehen werden, daß ein regionales Monopol, ganz abgesehen von möglichen Monopolgewinnen, allein aufgrund der mit der geographischen Ausdehnung des Marktes verbundenen Erhöhung der Transportkosten *ceteris paribus* preisstigernd wirkt. Sofern dies nicht durch Skaleneffekte (über-)kompensiert wird, können staatliche Subventionen notwendig sein, was somit parallel zu einer regionalen industriellen Standortverteilung interne Kompensationsmechanismen erfordert.

3. Liberalisierung und regionale Polarisierung

Zusammenschlüsse mit interner (Handels-)Liberalisierung bergen aufgrund der Faktor- und Gütermobilität die Gefahr einer regional ungewichtigen wirtschaftlichen Entwicklung in sich. Im Falle heterogener Voraussetzungen in den Mitgliedsländern führen liberale Wettbewerbsbedingungen häufig dazu, daß sich die Vorteile von Handelsexpansion bzw. -umschichtung und Industrialisierung im Sinne regionaler Wachstumspole auf einzelne Länder konzentrieren. Neben geographischen Standortvorteilen sind hierbei Infrastrukturvorteile, größere nationale Kaufkraft, die Möglichkeit industrieller Vorwärts- und Rückwärtsverknüpfungen sowie allgemeine Agglomerationsvorteile zu nennen. Intra-regional ungleichgewichtige Entwicklungen waren und sind in fast allen Zusammenschlüssen zwischen EL zu beobachten: Kenia profitierte am meisten in der EAC, Kamerun in der UDEAC, Argentinien, Brasilien und Mexico in der ALALC, Guatemala und El Salvador im MCCA, Trinidad und Tobago im CARICOM, Kolumbien und Venezuela in der Andengruppe, die Elfenbeinküste im Conseil de l'Entente (u. a. Peña-herrera, 1980, S. 71) und Nigeria wird (wahrscheinlich) am deutlichsten von der ECOWAS profitieren.

Sofern realistischerweise von heterogenen nationalen Voraussetzungen auszugehen ist, erfordert über partielle Kooperation hinausgehende Integration auf nationaler Ebene eine wirtschaftliche Umstrukturierung und beschränkt sich nicht auf handelspolitische Überwindung nationaler Grenzen. Integration impliziert damit Desintegration nationaler Strukturen, wobei die nationalen Komponenten auf regionaler Ebene zu einer neuen Struktur unter einheitlichen ordnungspolitischen Gesichtspunk-

ten zu amalgamieren sind. Nicht zuletzt aus diesem Grunde kann Integration nur langfristig verstanden werden und ist abzugrenzen gegen zeitlich oder funktional begrenzte Kooperation, so daß insbesondere der Begriff der ‚funktionalen Integration‘ zu relativieren wäre.

Obgleich in den meisten Fällen ein Zusammenschluß zwischen EL den Versuch darstellt, angesichts der asymmetrischen Nord-Süd-Beziehungen ein stärkeres Gegengewicht gegenüber den dominanten IL zu bilden, zeigen die vorstehenden Beispiele, daß sich auch innerhalb der Süd-Süd-Zusammenschlüsse asymmetrische Beziehungen herausbilden¹². Die Unzufriedenheit mit regional disproportionalen Entwicklungen und dem Übergewicht einzelner Partnerländer hat in einigen Fällen zum Ausscheren relativ benachteiligter Staaten aus regionalen Zusammenschlüssen geführt. So ist die Entstehung der Andengruppe eine Reaktion auf disproportionale Entwicklung innerhalb der ALALC, und aus analogen Gründen ging die UEAC aus der UDEAC hervor, ebenso wie sich innerhalb der CARIFTA der subregionale Ostkaribische Gemeinsame Markt (ECCM) bildete. Da sich unter liberalen Bedingungen die Produktionsfaktoren ihren Standort nicht im Hinblick auf eine regional ausgewogene Entwicklung, sondern nach mikroökonomischen Effizienzkriterien suchen, ist es nicht ungerechtfertigt zu sagen, daß Wettbewerb und Faktormobilität bestehende intraregionale Ungleichheiten nicht ebnen, sondern vertiefen. Potentielle oder aktuelle Polarisierung stellt somit ein beträchtliches Hindernis für die Realisierung von Liberalisierungsabsichten dar.

Um diesem Desintegrationspotential entgegenzuwirken, wird schwächeren Partnerstaaten häufig eine bevorzugte Stellung eingeräumt, z. B. in der ALALC ebenso wie in der heutigen ALADI oder in der Andengruppe; die Einigung über eine Zuordnung zu solchen Subgruppierungen stellt daher meist ein erhebliches Problem dar. Ohne eine solche interne Differenzierung kommt der im Rahmen von Zusammenschlüssen vereinbarte Abbau von Handelshemmnissen sehr leicht ins Stocken (Langhammer, 1979, S. 4 ff.; Nassar, 1978, bes. S. 147 ff.) bzw. nimmt die Tendenz zu, regionalen Disproportionalitäten durch staatliche Eingriffe entgegenzuwirken. Staatliches Handeln kommt im Rahmen regionaler Zusammenschlüsse in Betracht für (a) Schaffung und Sicherung einer regionalen Wirtschaftsverfassung bzw. Rahmenordnung, (b) Beeinflussung des Wirtschaftsablaufs, und (c) direkte Gestaltung des Wirtschaftsprozesses.

¹² Vgl. Pennaherrera, 1980, Matthies, 1978. Healey, 1977, sowie (beispielhaft für Indien) Braun, 1979.

IV. Integration und Staat

Als unterste Intensitätsstufe staatlichen Handelns kann die Gestaltung einer regional gültigen Rahmenordnung gelten, wofür u. a. die Bemühungen der (gescheiterten) ALALC als Beispiel anzusehen sind. Hierbei ist insbesondere zu denken an ein regional kompatibles Wirtschaftsrecht (Bedingungen der Güter- und Faktormobilität und des Kapitalverkehrs, Steuerstruktur, Wettbewerbsrecht etc.), aber auch an eine kompatible öffentliche Verwaltung (z. B. im Zollbereich).

Die nächsthöhere Intensitätsstufe staatlichen Handelns im Rahmen regionaler Zusammenschlüsse bedeutet den Versuch, den Wirtschaftsablauf zu beeinflussen. Der Zusammenschluß souveräner Volkswirtschaften impliziert die Notwendigkeit, zur Verfolgung kollektiver Ziele die nationalen Aktivitäten zu koordinieren, so daß eine zunehmende Bedeutung volkswirtschaftlicher Planung zu beobachten ist. Diesbezüglich finden sich sowohl Beispiele für ein Nebeneinander nationaler Pläne, die regionalen bzw. supranationalen Interessen zumindest in Maßen Rechnung tragen (ECOWAS, ACM), als auch Ansätze für eine weitergehende regionale Planung im engeren Sinne, indem kollektive Ziele ggf. auch unter Beeinträchtigung partieller nationaler Interessen verfolgt werden (u. a. Andengruppe, CARICOM). Im Grunde genommen spräche dies für eine supranationale Planung, auf deren Grundlage eine regional ausgewogene Entwicklung erfolgen sollte. Die Neigung zur Abtretung von Souveränitätsrechten ist jedoch in allen bisherigen Zusammenschlüssen von EL ausgesprochen gering, und nur einige Zusammenschlüsse verfügen überhaupt über Organe mit nennenswerten supranationalen Kompetenzen¹³. Im Regelfall ist ein mühsamer zwischenstaatlicher Abstimmungsprozeß erforderlich, der meist auf nationalem Vetorecht aufbaut¹⁴. Damit sind Integrationserfolge auf einstimmig getragene Maßnahmen reduziert, was einem Vorantreiben der proklamierten Integrationsabsichten nicht immer sonderlich förderlich ist. Eine ex-ante konzipierte, regional ausgewogene Entwicklungsplanung und eine damit ggf. einhergehende Investitionslenkung scheitert häufig schon an der nicht erzielbaren Einstimmigkeit. Daher

¹³ Insbesondere gibt es so gut wie keine supranationale (sanktionierende) Rechtsprechung. Vgl. *Petersmann*, 1975, S. 96. (Eine gewisse Ausnahme ist der Andine Gerichtshof.) Auch jüngere Integrationsansätze wie die CЕСCA unterstreichen das Beharren auf nationaler Souveränität. Allerdings läßt sich argumentieren, daß eine regionale Globalplanung de facto gegeben sein kann, sofern die Vorstellungen eines einflußreichen Staates die der übrigen Mitgliedsländer dominieren. Dies trifft z. B. auf die Südafrikanische Wirtschaftsunion zu.

¹⁴ Eine Ausnahme stellt das ‚Fünf-minus-Eins‘-Konzept der ASEAN-Gruppe dar, wonach auch Entscheidungen zum tragen kommen, denen zumindest vier Staaten zustimmen, aber keiner widerspricht.

besteht die Notwendigkeit, ungeplante disproportionale Entwicklungen und Polarisierungen, die bei interner Liberalisierung aufgrund der implizierten Güter- und Faktormobilität nicht vorhersehbar sind, durch ex-post zu ergreifende Maßnahmen zu kompensieren. Für den Versuch intraregionaler Kompensationen gibt es eine Reihe von Beispielen, die jedoch — zumindest im Hinblick auf ein Vorantreiben des Integrationsprozesses — insgesamt als nicht sehr erfolgreich bezeichnet werden müssen¹⁵.

In diesem Zusammenhang muß hervorgehoben werden, daß staatliche Planung einer liberalen Wirtschaftsordnung nicht prinzipiell entgegensteht. Auch in insgesamt eindeutig als marktwirtschaftlich zu klassifizierenden Ländern ist staatliche Planung üblich und notwendig. Solange sie indikativen und nicht imperativen Charakter hat¹⁶, ist sie ordnungspolitisch eher neutral. Der ordnungspolitisch relevante Aspekt ist nicht die Tatsache der Planerstellung, sondern die Art der Planverwirklichung. Offensichtlich besteht aber ein Zusammenhang zwischen der ordnungspolitischen Struktur des Binnenmarktes und der jeweiligen Außenwirtschaftsordnung (Heiduck, 1973, S. 119; Düssel, 1978, S. 158 f.), und diese ist mitbestimmend für die Ausgestaltung zwischenstaatlicher Integrations- bzw. Kooperationsabkommen.

Auf einer dritten Stufe beschränkt sich staatliches Handeln nicht nur auf Rahmenordnung, Planung, ggf. globale Beeinflussung oder ex-post Korrektur des Wirtschaftsprozesses, sondern umfaßt direkte Eingriffe in den Wirtschaftsprozess. Hierbei kommen auch verschiedene Aspekte in Betracht, die eher mikro- als makroökonomisch fundiert sind, jedoch unter Berücksichtigung des oben Gesagten von regionaler Relevanz sind. So wird staatliches Handeln generell befürwortet, wenn private Investitionen nicht in genügendem Umfang getätigt werden. Privatinvestitionen sind in EL außer im Handelsbereich vor allem im Bereich der Konsumgüterindustrien zu erwarten, weil hier mit einer relativ raschen Amortisation des eingesetzten Kapitals zu rechnen ist und das unternehmerische Risiko relativ gut kalkulierbar ist (ähnlich Uhlig, 1976, S. 544 f.). Hingegen ist die private Investitionsbereitschaft in der Schwerindustrie weniger ausgeprägt, so daß hier entweder internationale Konzerne bzw. Konsortien oder der jeweilige Staat als Investoren auftreten. Dabei wird oft dem Staat der Vorzug gegeben, um externen Beeinflussungsmöglichkeiten und Abhängigkeiten vorzubeugen und das Entstehen privater Monopole zu vermeiden.

¹⁵ Vgl. hierzu u. a. *Penaherrera*, 1980, S. 70 f., 183 f.; OECD, 1980, S. 89; UN, 1975; *Langhammer*, 1975; *Krämer*, 1974.

¹⁶ Vielfach haben nationale Entwicklungspläne für den staatlichen Bereich imperativen, für den privaten Sektor aber nur indikativen Charakter, und dies gilt auch für sozialistisch orientierte Länder. Vgl. auch *Petersmann*, 1975, S. 124.

Staatliche Investitionen gelten auch dann als wünschenswert, wenn unabhängig von fehlender Investitionsbereitschaft die Voraussetzungen für privates Unternehmertum fehlen¹⁷. Der Staat wird dann als Motor der Entwicklung verstanden, der fehlende Privatinvestitionen ersetzt oder im Sinne einer Initialzündung stimuliert. Aufbauend auf eine staatlich getragene Anfangsphase kann dann im Zeitablauf privaten Kräften ein größerer Spielraum eingeräumt werden, wofür es auf nationaler Ebene der EL eine Reihe von Beispielen gibt¹⁸. Schließlich werden staatliche an Stelle privater Investitionen auch befürwortet, mit dem Hinweis, daß der Staatsapparat in EL eine größere Effizienz aufweise (Elsenhans, 1978, S. 262). Hier ist allerdings zu berücksichtigen, daß staatliche Unternehmen auch unabhängig von Kostenpreisen kalkulieren können, so daß der mikroökonomische Effizienzbegriff auf eine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Betrachtung zumindest dann nicht übertragbar ist, wenn die Bewertung des Nutzens eine politische Frage ist. Damit ist es disputabel, ob und unter Heranziehung welcher Kriterien staatliches Handeln als effizienter anzusehen ist als privates. (Diese grundsätzliche Frage liegt jedoch zu weit außerhalb der hier im regionalen Kontext zu behandelnden Aspekts, als daß ich ihr weiter nachgehen möchte¹⁹.)

Zur Befürwortung direkter staatlicher Eingriffe im Rahmen regionaler Zusammenschlüsse wird weiterhin argumentiert, daß die Verteilung knapper Mittel auf alternativ denkbare und gesamtwirtschaftlich gleich wünschenswerte Verwendungszwecke nicht privaten Entscheidungen überlassen werden kann, sondern daß übergeordnete regionale Interessen berücksichtigt werden müssen, was nur durch staatliche Entscheidungs- und Maßnahmensträger gewährleistet sei. Dies gilt u. a. für eine regionale Importpolitik (Devisenverwendung) ebenso wie für regionale Investitionsplanung und -lenkung (Kreditvergabe, Lizenzen etc.). Die oben angesprochenen Integrationsvorteile im Hinblick auf bessere Kapazitätsauslastung und Verwirklichung von ‚economies of scale‘ können nur dann optimal genutzt werden, wenn — aus dieser Sicht ineffiziente — Doppelinvestitionen verhindert werden. Dies trifft neben den erwähnten Komplementaritätsabkommen im industriellen Bereich auch auf eine regionale Infrastrukturplanung zu²⁰. Monopolistische Struk-

¹⁷ Hierzu zählen insbesondere unzureichender Geld- und Kapitalmarkt, fehlende Infrastruktur und wirtschaftlicher Dualismus in dem Sinne, daß die sog. informellen Bereiche der Wirtschaft nicht von marktwirtschaftlichen Instrumenten erreicht werden können.

¹⁸ Z. B. Brasilien, Indien, Kolumbien, Mexico und noch konsequenter Taiwan und Südkorea.

¹⁹ Vgl. hierzu grundsätzlich *Ambrosius*, 1981, oder *Kromphardt*, 1980.

²⁰ Gute Beispiele sind gemeinsam betriebene Luftlinien (EAC, OCAM), regionale Reedereien (ASEAN, CARICOM), sowie regionale Entwicklungsbanken.

turen können in diesem Sinne eine ineffiziente Streuung von Ressourcen verhindern. Sie sind daher durch staatliche Maßnahmen abzusichern, um eine Gefährdung, aber auch einen Mißbrauch der Monopolstellung zu vermeiden²¹. Dies gilt auch im Außenhandelsbereich, wo sich in vielen EL — und nicht nur in sozialistisch orientierten — staatliche Handelsgesellschaften finden. Bei einem regionalen Zusammenschluß ergäbe sich zur Vermeidung regionaler Duplizität die Notwendigkeit, ihre Aktivitäten zu koordinieren und ggf. umzuverteilen, was möglicherweise die Verschmelzung zu einer regionalen Institution im Sinne einer ‚Regional Trade Organisation‘ nahelegen könnte, so wie es u. a. im SELA und ebenfalls auf der letzten Ministerkonferenz der ‚Gruppe der 77‘ in Caracas für den Import- wie für den Exporthandel befürwortet worden ist (s. auch Haq, 1980, S. 747 f.).

Abgesehen vom Effizienzproblem einer solchen Mammutbehörde haben bisher jedoch das Beharren auf nationaler Souveränität und nationaler Egoismen Überlegungen in dieser Hinsicht im regionalen Rahmen der EL nicht vorangebracht. Im allgemeinen ließen sich auch partielle nationale Interessen meist nicht soweit konsolidieren, als daß ein konfliktfreies kollektives Handeln auf längere Sicht realistisch erscheint. Auch der vielzitierte Konsens der Andengruppe und der nach außen recht geschlossen auftretenden ASEAN-Staaten erweist sich bei näherer Betrachtung als wenig tiefgehend und beschränkt sich auf intern kaum umstrittene Bereiche.

Ein Übergewicht von staatlicher gegenüber privater Initiative birgt die Gefahr in sich, daß zwischenstaatliche Integration herbeiverwaltet werden soll. Es reicht nicht aus, regionale Organisationen und Organe zu schaffen und ein abgestimmtes Verhalten der jeweiligen nationalen Institutionen sicherzustellen, wenn der Integrationsgedanke nicht auch in der privaten Wirtschaft Fuß gefaßt hat und von dieser mitgetragen wird. Zweifellos müssen Integrationsziele auf politischer Ebene nachhaltig verankert sein, um Aussicht auf Erfolg zu haben, und unbestritten ist, daß dem Staat auf nationaler wie auf regionaler Ebene Orientierungs- und Regulierungsfunktionen zukommen, doch scheint nach allen vorliegenden Erkenntnissen der Leitsatz ‚Soviel Staat wie nötig, aber so wenig Staat wie möglich‘ auch im Kontext regionaler Zusammenschlüsse zu gelten. Die inhaltliche Konkretisierung dieser Maxime ist ein normatives Problem. Unter Heranziehung der üblichen Erfolgskriterien (denen allerdings ein ökonomischer Monismus vorzuwerfen ist), haben aber diejenigen Zusammenschlüsse von EL die relativ besten

²¹ Ungeachtet der Existenz staatlicher Monopole kann aber auf der Vorleistungsebene durchaus Konkurrenz zwischen privaten Zulieferern herrschen.

Erfolge vorzuweisen, in denen der Staatseinfluß private Initiativen nicht erstickt, sondern fördert. Jedenfalls gibt es kein Beispiel für einen Integrationsversuch, der auf der (theoretischen) vierten Stufe umfassender Staatsaktivität sowohl im mikro- als auch im makroökonomischen Bereich anzusiedeln wäre. Als einziger Fall wäre der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW/COMECON) zu nennen, der jedoch als Zusammenschluß von Nicht-Entwicklungsländern hier unberücksichtigt bleiben muß.

V. Integration und Gesellschaftsordnung

Die bisherigen Überlegungen sind weitgehend dem Gesichtspunkt zugeordnet, welche ordnungspolitischen Konsequenzen sich aus einer Süd-Süd-Kooperation als Versuch effizienter Nutzung knapper Ressourcen ergeben. Regionale Kooperation hat dabei instrumentalen Charakter in dem Sinne, daß eine möglichst rasche und konsequente wirtschaftliche Entwicklung durch eine gemeinsam handelnde Staatengruppe besser zu realisieren ist als durch individuelle nationale Maßnahmen. Eine andere Qualität gewinnen Integrationsargumente jedoch, wenn sie in den Zusammenhang politisch-strategischer Überlegungen gestellt werden.

Die heutige entwicklungsstrategische Diskussion konzentriert sich auf zwei konträre Standpunkte: Auf der einen Seite steht die Befürwortung verstärkter Bemühungen hinsichtlich einer stärkeren und besseren Einbindung der EL in die internationale Arbeitsteilung im Sinne von Entwicklung durch Handel, was ich als ‚evolutionäre Integration‘ bezeichnen möchte; auf der anderen Seite steht die Ablehnung der Nord-Süd-Beziehungen — wobei nicht nur Handelsbeziehungen gemeint sind — und die Befürwortung einer Loslösung der EL aus den bisherigen internationalen Strukturen zugunsten einer Kooperation bzw. Integration untereinander. Die letztere Position versteht Süd-Süd-Beziehungen nicht als Stärkung der kollektiven Position der Entwicklungsländer im Sinne von ‚countervailing‘ bzw. ‚bargaining power‘ im Nord-Süd-Kontext, sondern als bewußte und konsequente Alternative zum bisherigen Entwicklungsverständnis (‚revolutionäre Integration‘). Süd-Süd-Integration soll die Basis dafür schaffen, daß sich die EL von den schädlichen, weil verzerrenden und entwicklungshemmenden Einflüssen der Industrieländer befreien können. Diese sog. Dissoziations- oder Abkopplungstheorie wird unterstützt durch das Postulat der ‚collective-self-reliance‘. Bezugspunkt aller entwicklungspolitischen Überlegungen ist dabei die Rückbesinnung auf die den EL immanenten eigenen Kräfte und Werte, deren Erkennen und Verwirklichen bei Öffnung gegenüber den marktwirtschaftlich orientierten IL behindert oder sogar unmöglich gemacht

wird. Nur eine konsequente introvertierte (autozentrierte) Entwicklungsstrategie könne dem entgegenwirken²².

Obgleich dies selten explizit zum Ausdruck gebracht wird, bedeutet eine Befürwortung dissoziativer Süd-Süd-Integration eine eindeutige ordnungspolitische Stellungnahme. Zunächst stellt die Dissoziations-theorie (im Einklang mit der Dependencia-Theorie) fest, daß die entwicklungshemmenden und -verzerrenden externen Einflüsse von den kapitalistischen Industrie- bzw. den ehemaligen Kolonialmächten ausgehen. Konsequenterweise müßten also die Marktkräfte außer Kraft gesetzt werden, um die Schwachen — und das sind in diesem Zusammenhang sowohl die Entwicklungsländer insgesamt als auch bestimmte Bevölkerungsgruppen — zu schützen. Daraus ergibt sich angesichts der gegebenen asymmetrischen Ausgangssituation die Schlußfolgerung, daß nur staatliche Maßnahmen die Einhaltung eines introvertierten Entwicklungspfades garantieren können. Dies bedeutet dann insbesondere eine Tendenz zur Verstaatlichung wichtiger Industrieunternehmen bzw. ganzer Industriezweige, da staatliche Unternehmen am leichtesten zu plankonformem Verhalten angehalten werden können. Sicherlich ist daraus noch nicht unbedingt auf eine rigorose Zentralverwaltungswirtschaft zu schließen, doch ist eine deutliche planwirtschaftliche Tendenz zur Durchdringung lokaler Strukturen unübersehbar. Dies wird auch erkennbar anhand der häufig als Beispiele für erfolgreiche introvertierte Entwicklungsmodelle angeführten Länder Albanien, Nordkorea, China, Kuba und Tansania²³.

Obgleich es die Dissoziationstheorie meines Erachtens bisher nicht geleistet hat, einen strategisch-operationalen Ansatz zu entwickeln (Altmann, 1981), liegen die ordnungspolitischen Konsequenzen auf der Hand. Dissoziationstheoretiker betonen, daß Abkopplung nicht gleichzusetzen sei mit dem Streben nach nationaler Autarkie, sondern, daß selektive externe Beziehungen beizubehalten seien (vgl. Fußnote 4). Dies erfordert damit sowohl eine politische Entscheidung hinsichtlich der Bereiche, in denen die bestehenden (insbesondere wirtschaftlichen) Außenbeziehungen abubrechen sind, als auch hinsichtlich der beizubehaltenden und neu zu knüpfenden Beziehungen. Dies ist auch in nach allgemeinem Verständnis eindeutig marktwirtschaftlich orientierten Ländern üblich und demokratisch legitimiert und bedeutet nicht unbedingt Systemveränderung. Offensichtlich ist dies im wesentlichen eine Frage der quantitativen Signifikanz staatlicher Einflußnahme. In dieser

²² Vgl. *Senghaas*, 1978, insbes. S. 261 ff. Diese Arbeit geht umfassend auf die einschlägige Literatur ein.

²³ Vgl. *Senghaas*, 1981; *Fabian*, 1981; *Juttka-Reisse*, 1980; *Ruß*, 1979; *Menzel*, 1978; *Nyerere*, 1971. Für ein nicht-dissoziatives introvertiertes Beispiel vgl. *Heierli*, 1979.

Hinsicht läßt die Befürwortung dissoziativer Süd-Süd-Integration den Schluß zu, daß zur Erhaltung eines introvertierten Entwicklungsweges eine so umfassende imperative staatliche Planung und Überwachung der dissoziierenden Volkswirtschaften erforderlich sein dürfte, daß eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsordnung als ausgeschlossen gelten muß. Dieser mehr operational fundierte Schluß wird untermauert durch den theoretischen und durch Verweise auf beispielhafte nationale Entwicklungsmodelle²⁴ abgestützten Hinweis auf das Erfordernis einer revolutionären sozialistischen Gesellschaftsordnung (Amin, 1975, S. 305), die somit (da Dissoziation nicht nationale Autarkie bedeutet, Beziehungen mit marktwirtschaftlich-kapitalistischen Ländern jedoch nur als Ausnahmen anzusehen wären) auch im regionalen Kontext Gültigkeit haben müßte. Eine ideologiefreie dissoziative Süd-Süd-Kooperation kann ich mir jedenfalls nicht vorstellen.

VI. Schlußbemerkungen

Die bisherigen konkreten Erfahrungen regionaler Zusammenschlüsse machen — ebenso wie theoretische Überlegungen — deutlich, daß ein Nebeneinander verschiedener Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen in einem regionalen Verbund ein nicht unwesentliches Desintegrationspotential darstellt²⁵; der Zerfall der Ostafrikanischen Gemeinschaft und ideologisch fundierte Spannungen in den lateinamerikanischen Zusammenschlüssen untermauern dies. Sofern keine weitgehende ordnungspolitische Übereinstimmung zwischen den Mitgliedern einer potentiellen Integrationsregion besteht, wird der Integrationsprozeß schnell ins Stocken kommen bzw. gar nicht erst richtig beginnen²⁶. Große Heterogenität der Partner führt entweder — wie im Falle der ALALC oder der ASEAN-Gruppe — dazu, daß der Integrationsanspruch begrenzt bleibt oder sich — wie innerhalb des SELA — auf relativ konfliktfreie Aspekte beschränkt²⁷, oder aber die Integrationsziel sind unrealistisch hoch gesteckt und umfassen — etwa wie im Fall des ACM — die Summe aller nationalen Vorstellungen, deren Konsolidierung und Verwirklichung sich in der Praxis als nicht durchführbar erweist²⁸.

²⁴ Vgl. Fußnote 4, sowie die in Altmann, 1981, S. 167, aufgeführten Arbeiten.

²⁵ Für eine Zusammenfassung von allgemeinen Erfolgsbedingungen für regionale Zusammenschlüsse vgl. Altmann, 1981.

²⁶ So wurde z. B. Kuba aufgrund der Unvereinbarkeit seiner Wirtschaftsordnung mit den Grundprinzipien der ALALC von einer Mitgliedschaft a priori ausgeschlossen; hingegen ist es Mitglied des SELA.

²⁷ Der Bilateralismus dieser Zusammenschlüsse belegt das Versagen, einen kollektiv getragenen Integrationsansatz zu realisieren.

²⁸ Ähnlich Penaherrera, 1978, S. 73. Siehe auch Nassar, 1978, S. 147 f.

Das Streben nach zwischenstaatlicher Integration ist an sich keine Entscheidung für oder gegen bestimmte ordnungspolitische Konzeptionen, wie es die Europäische Gemeinschaft auf der einen und der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe auf der anderen Seite belegen. Es ist jedoch festzustellen, daß mit einem regionalen Zusammenschluß in der Realität die Tendenz einhergeht, bestehende marktwirtschaftliche Freiräume zu begrenzen. Dies ist insofern erklärlich, als sich ein Ausgleich bestehender Unterschiede zwischen heterogenen Partnern im Sinne einer Anpassung der nationalen Entwicklungsniveaus nicht automatisch nach dem Prinzip kommunizierender Röhren ergibt, denn dies bedeutete für einzelne Länder den Verzicht auf die Ausnutzung komparativer Vorteile. Dies wird durch die autonomen Marktkräfte nicht geleistet, sondern erfordert staatliche Eingriffe. Jede solche korrigierende Maßnahme, auch im Sinne einer Sozialen Marktwirtschaft, bedeutet qualitativ eine Änderung der Grundsätze einer von staatlichen Eingriffen freien, liberalen Wirtschaftsordnung im engeren Sinne. Ob nach einer anfänglichen Konsolidierungsphase eine Lockerung staatlicher Regulierungen zugunsten einer Stärkung marktwirtschaftlicher Kräfte erfolgen kann, ist weniger eine sachlogische als eine politische Entscheidung. Allerdings gibt es eine Reihe von diesbezüglichen Beispielen auf nationaler Ebene²⁹, und auch die Statistiken der International Finance Corporation (IFC), die private Investitionen fördert, lassen eine — wenn auch langsam — wachsende Bedeutung der Privatwirtschaft in vielen Entwicklungsländern erkennen.

Solange die Voraussetzung weitgehend homogener Wirtschaftsstrukturen und ordnungspolitischer Prinzipien zwischen potentiellen Integrationspartnern nicht gegeben ist, werden sich Integrationserfolge nur in Teilbereichen realisieren lassen. Bei partiellen Integrationsansätzen stehen auch national unterschiedliche ordnungspolitische Vorstellungen kollektiven Entscheidungen und Maßnahmen nicht a priori entgegen. Dies könnte im Hinblick auf Süd-Süd-Kooperation im engeren Sinne, also in Abgrenzung zum Integrationsbegriff, einen pragmatischen ordnungspolitischen Pluralismus und ggf. Föderalismus ermöglichen, ohne daß damit eine supranationale Integration ordnungspolitisch präjudiziert würde.

Für eine Süd-Süd-Beziehung unter Beachtung streng marktwirtschaftlicher Prinzipien fehl(t)en in den bisherigen Zusammenschlüssen von Entwicklungsländern die objektiven und subjektiven Voraussetzungen, während es für eine konsequente zentralverwaltungswirtschaftliche Integrationsstrategie offenbar an attraktiven Leitbildern mangelt. Somit liegt es nahe, eine Übertragung des Konzepts nationaler „mixed

²⁹ Vgl. Fußnote 18.

economies³⁰ auf die regionale Ebene als aussichtsreichstes ordnungspolitisches Konzept für Süd-Süd-Kooperation anzusehen. Die vorangehenden Überlegungen unterstützen diese Schlußfolgerung. In der Praxis der Süd-Süd-Beziehungen haben sich in weiten Teilen der beteiligten Volkswirtschaften, insbesondere im Bereich von Handel, Handwerk und Kleinindustrie, marktwirtschaftliche Strukturen erhalten, während sich parallel dazu, vor allem in den industriellen Sektoren, (staats-)monopolistische und zentralplanerische Entwicklungen vollzogen haben.

Literatur

- Ahn, D.-S.: Gemeinschaftsunternehmen in Entwicklungsländern. Joint ventures als Entwicklungsinstrument in den ASEAN-Staaten, Bochumer Materialien zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik, Nr. 18.
- Altmann, J.: Definiteness and Operationality of Dissociation, in: *Inter-economics*, 7/8/1981, S. 166 - 170.
- Süd-Süd-Integration und Entwicklung, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, 22/1981, 2 (1981 a).
- Liquidity Problems of Developing Countries, in: *Economics*, 23/1981 (1981 b).
- Ambrosius, G.: Zur Geschichte des Begriffs und der Theorie des Staatskapitalismus und des Staatsmonopolistischen Kapitalismus, Tübingen 1981.
- Amin, S.: Die ungleiche Entwicklung, Hamburg 1975.
- Braun, D.: Indien und die Dritte Welt, Ebenhausen 1979.
- Clapham, R.: Marktwirtschaft in Entwicklungsländern, Freiburg 1973.
- Dell, S. S.: Trade Blocks and Common Markets, London, New York 1963.
- Doebel, R.: Kollektivistische Entwicklungsplanung und Außenwirtschaftsordnung in Entwicklungsländern, in: *Wirtschaftspolitische Chronik*, 1966, S. 261 - 272.
- Donges, J. B.: Die Welthandelsordnung am Scheideweg. Weitere Liberalisierung oder neuer Protektionismus?, in: *Europa-Archiv*, 33/1978, 7, S. 197 - 204.
- Düssel, M.: Macht und ökonomisches Gesetz in der Integrationspolitik der Entwicklungsländer, Diss. Düsseldorf 1978.
- Elsenhans, H.: Zur Rolle der Staatsklasse bei der Überwindung von Unterentwicklung, in: A. Schmidt (Hrsg.): *Strategien gegen Unterentwicklung*, 2. Aufl., Frankfurt 1978.
- Fabian, H.: Kubas Entwicklungsweg. Ein Beitrag zum Konzept autozentrierter Entwicklung, Opladen 1981.
- Group of 77: Final Report of the High Level Conference on Economic Co-operation Among Developing Countries, Caracas/G. 77/Fr., Mai 1981.
- Haq, M. U.: Beyond the Slogan of South-South Co-operation, in: *World Development*, 8/1980, 10, S. 743 - 751.
- Hazlewood, A.: *Economic Integration: The East African Experience*, London 1975.

³⁰ Zusammenfassend dazu Uhlig, 1976, oder Clapham, 1977.

- Healey, D. T.: *Integration Schemes Among Developing Countries, A Survey*, Adelaide 1977.
- Heiduck, G.: *Die weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von GATT und UNCTAD*, Baden-Baden 1973.
- Heierli, U.: *Abkopplung, Freihandel oder Entwicklung nach innen? Probleme der Binnenmarktentwicklung am Beispiel Kolumbiens*, Diessenhofen 1979.
- Jaber, J. A.: *The Relevance of Traditional Integration Theory to Less Developed Countries*, in: *Journal of Common Market Studies*, 1971, S. 254 - 267.
- Juttka-Reisse, R.: *Nordkorea. Modell einer eigenständigen Entwicklung*, in: K. M. Khan (Hrsg.): *Self-Reliance als nationale und kollektive Entwicklungsstrategie*, München 1980, S. 531 - 571.
- Kansu, G.: *Problems of Economic Integration Among Countries at Different Levels of Development*, in: *Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral. Fourth World Congress of the International Economic Association*, Budapest 1974.
- Krämer, H. R.: *Probleme der Regionalisierung des internationalen Handels*, in: Giersch / Haas (Hrsg.): *Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung*, Berlin 1974.
- Kraus, M. B.: *Recent Developments in Custom Union Theory. An Interpretative Survey*, in: *Journal of Economic Literature*, 1972, S. 413 - 436.
- Kromphardt, J.: *Konzeptionen und Analysen des Kapitalismus*, Göttingen 1980.
- Langhammer, R. J.: *Der Süd-Süd-Handel. Anspruch und Realität*, Kiel 1979.
- , *„Ungleich“ verteilte Kosten und Nutzen aus der regionalen Integration zwischen Entwicklungsländern, am Beispiel der Zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion*, Kiel 1975.
- Matthies, V.: *Süd-Süd-Beziehungen und kollektive „self-reliance“*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 11/1978, 1, S. 59 - 87.
- Menzel, U.: *Theorie und Praxis des chinesischen Entwicklungsmodells. Ein Beitrag zum Konzept autozentrierter Entwicklung*, Opladen 1978.
- Nassar, A.: *Cooperation and Integration Models Experience of The Arab Long-Range Planning Group*, in: *Economic Papers*, 7/1978 (Warschau), S. 123 - 155.
- Nyerere, J. K.: *Erziehung zu Self-Reliance*, in: M. Bohnet (Hrsg.): *Das Nord-Süd-Problem*, München 1971, S. 206 - 212.
- OECD: *Inter-regional Co-operation In The Social Sciences For Development*, in: *Liaison Bulletin*, N. S., 5/1980.
- Penaherrera, G. S.: *Viable Integration And The Economic Cooperation Problems of The Developing World*, in: *Journal of Common Market Studies*, 19/1980, S. 65 - 76 u. 175 - 188.
- Petersmann, E. U.: *Wirtschaftsintegrationsrecht und Investitionsgesetzgebung der Entwicklungsländer*, Baden-Baden 1975.
- Renninger, J. P.: *Multinational Cooperation for Development in West Africa*, New York 1979.
- Robson, P.: *Regional Economic Cooperation Among Developing Countries. Some Further Considerations*, in: *World Development*, 6/1978, 6, S. 771 - 777.

- Ruß, W.:* Der Entwicklungsweg Albaniens. Ein Beitrag zum Konzept autozentrierter Entwicklung, Meisenheim a. G. 1979.
- Senghaas, D.:* Self-Reliance and Autocentric Development, in: Bulletin of Peace Proposals, 1981, 1, S. 44 - 52.
- Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt 1978.
- Sung, Kim il:* Reden und Aufsätze, Frankfurt 1971.
- Thomas, C.:* Dependence and Transformation. The Economics of the Transition to Socialism, London 1974.
- Uhlig, Chr.:* Zur Wirtschaftsordnungspolitik in Entwicklungsländern, in: Wirtschaftspolitik, Wissenschaft und politische Aufgabe. Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Schiller, Bern, Stuttgart 1976, S. 535 - 559.
- UN: The Problem of Distribution of Benefits and Costs and Selective Corrective Measures in Integration Among Developing Countries, New York 1975.
- Salient Features of Economic Co-operation among Developing Countries, in: Journal of Development Planning, New York, 13/1978, S. 1 - 72.
- Vaitsos, C. V.:* Crisis in Regional Economic Cooperation (Integration) among Developing Countries: A Survey, in: World Development, 6/1978, S. 719 - 769.

Zusammenschlüsse zwischen Entwicklungsländern (Auswahl)

Lateinamerika

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración (ersetzt ab 31. 12. 1980 die ALALC) .
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (engl.: LAFTA — Latin American Free Trade Association) gegr. 1960 (Vertrag von Montevideo). Mitglieder: Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela.
Amazonaspakt	(Tratado de Cooperación Amazónica) gegr. 1978 (Vertrag von Brasilia). Mitglieder: Bolivien, Brasilien, Ecuador, Guyana, Kolumbien, Peru, Surinam, Venezuela.
Anden-Gruppe	(Integración Subregional Andino, engl.: Andean Common Market) gegr. 1969 (Vertrag von Cartagena de Indios). Mitglieder: Bolivien, Chile (bis 1976), Ecuador, Kolumbien, Peru, Venezuela (seit 1973).
CARICOM/CCM	Caribbean Community and Common Market gegr. 1973 (Vertrag von Chaguaramas). Mitglieder: Antigua, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, Montserrat, St. Kitts —

	Nevis — Anguilla, St. Lucia, St. Vincent, Trinidad & Tobago, Windward Inseln. Vorläufer: 1968 CARIFTA — Caribbean Free Trade Association 1959 Federation of the West Indies.
CESCA	Comunidad Económica y Social Centroamericana (Vertragsprojekt zur Weiterentwicklung des MCCA von 1976), Mitglieder: wie MCCA.
ECCM	East Caribbean Common Market gegr. 1968 (Vertrag von Antigua). Mitglieder: Antigua, Dominica, Grenada, Montserrat, St. Kitts — Nevis — Anguilla, St. Lucia, St. Vincent.
MCCA	Mercado Común Centroamericano (engl.: CACM — Central American Common Market) gegr. 1960 (Vertrag von Managua). Mitglieder: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua.
SELA	Sistema Económica Latinoamericana gegr. 1975, Sitz Caracas. Mitglieder: Argentinien, Barbados, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, Kolumbien, Kuba, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Trinidad & Tobago, Uruguay, Venezuela.

Asien

ASEAN	Association of South East Asian Nations gegr. 1967, Bangkok. Mitglieder: Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand.
SPEC	South Pacific Bureau for Economic Cooperation gegr. 1973 in Apia/West-Samoa. Mitglieder: Australien, Cook Inseln, Fiji, Kiribati, Nauru, Neu Seeland, Niue, Papua Neu-Guinea, Solomon-Inseln, Tonga, Tuvalu, West-Samoa.

Afrika

ACM	Arab Common Market gegr. 1971, Mitglieder: Ägypten, Irak, Jordanien, Syrien, Sudan. Subregionale Gruppierung des Abkommens über Arab Economic Unity v. 1964 (Mitglieder: Ägypten, Irak, Jordanien, Kuwait, Libyen, Mauretanien, Somalia, Sudan, Syrien, Vereinigte Arabische Emirate, Yemen, Demokr. Rep. Yemen).
-----	---

CEAO	<p>Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (engl.: WAEC — West African Economic Community) gegr. 1973, Abidjan.</p> <p>Mitglieder: Dahomey (Benin), Elfenbeinküste, Mali, Mauretanien, Niger, Obervolta, Senegal (Togo ausgeschlossen).</p> <p>Vorläufer: 1966 UDEAO — Union Douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest 1959 UDAO — Union Douanière de l'Afrique de l'Ouest.</p>
Conseil de l'Entente	<p>gegr. 1959.</p> <p>Mitglieder: Dahomey (Benin), Elfenbeinküste, Niger, Obervolta, Togo (seit 1966).</p>
Communauté Economique des Pays du Grand Lac	gegr. 1976, Mitglieder: Burundi, Rwanda, Zaire.
EAC	<p>East African Community gegr. 1967, Kampala.</p> <p>Mitglieder: Kenya, Tanzania, Uganda (seit 1977 faktisch aufgelöst).</p>
ECOWAS	<p>Economic Community of West African States (frz.: CEDEAO — Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest).</p> <p>Mitglieder: Dahomey (Benin), Elfenbeinküste, Cap Verde (seit 1977), Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Obervolta, Senegal, Sierra Leone, Togo.</p>
MAGHREB	<p>(Comité Permanent Consultatif du Maghreb) gegr. 1964, Tunis.</p> <p>Mitglieder: Algerien, Marokko, Libyen (bis 1970), Tunesien, Mauretanien (bis 1975).</p>
OCAM	<p>Organisation Commune Africaine et Mauricienne gegr. 1974, Bangui.</p> <p>Mitglieder: Benin (Dahomey), Elfenbeinküste, Mauritius, Niger, Obervolta, Rwanda, Senegal, Seychellen, Togo, Zentralafrikanische Republik.</p> <p>Vorläufer: 1970 OCAMM — Organisation Commune Africaine, Malgache et Mauricienne 1965 OCAM — Organisation Commune Africaine et Malgache 1964 UAMCE — Union Africaine et Malgache de Cooperation Economique 1961 UAM — Union Africaine et Malgache.</p>
OMVS	<p>Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal gegr. 1972.</p> <p>Mitglieder: Mali, Mauretanien, Senegal.</p>

UDEAC	Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale gegr. 1964, Brazzaville. Mitglieder: Gabun, Kamerun, Kongo (Brazz.), Zentralafrikanische Republik (bis 1968, im gleichen Jahr wieder eingetreten), Tschad (bis 1968; siehe UEAC) Vorläufer: 1959 UDE — Union Douanière Equatoriale.
UEAC	Union des Etats de l'Afrique Centrale gegr. 1968. Mitglieder: Tschad, Zaire, (Zentralafrikanische Republik 1968).

Interregional

RCD	Regional Cooperation for Development gegr. 1964. Mitglieder: Iran, Pakistan, Türkei.
Tripartite- Präferenzabkommen	1967, Neu Delhi. Mitglieder: Ägypten, Indien, Jugoslawien.
Interregionales Präferenzabkommen von 1971	Mitglieder: Ägypten, Brasilien, Chile, Griechenland, Indien, Israel, Mexico, Pakistan, Peru, Philippinen, Rep. Korea, Spanien, Tunesien, Türkei, Uruguay, Jugoslawien, seit 1973: Bangladesh, Paraguay.
„Bangkok-Abkommen“ von 1975	Präferenzabkommen zwischen: Bangladesh, Indien, Philippinen, Rep. Korea, Sri Lanka, Thailand, Laos.

What New International Economic Order?

By Paul P. Streeten, Boston/Mass.

I. The Lag of Institutions behind Technology

A *lucus a non lucendo* is an explanation by contraries. The classical example of a *lucus a non lucendo* is the Holy Roman Empire, of which it was said that it was neither holy nor Roman nor an empire. There is also the British office of the Lord Privy Seal, who, of course, is neither a Lord nor a privy nor a seal. Critics of the New International Economic Order have accused it of being neither new nor international nor economic nor an order.

They say that it is not new because all the proposals had been made before; not international, because much is about national self-reliance and delinking; not economic, because it is about power relations and at heart political; and not an order because it leads to confrontation, rejects the great orderly principles of the liberal market economy and is a prescription for bureaucratic chaos.

I do not agree with these critics, who remind me of an inverted Micawber. They always wait for something to turn down. They always have a problem to every solution. I should like to make instead some suggestions as to how to respond more constructively to the call for a New International Economic Order (NIEO) than the inverted Micawbers of the rich countries have done.

Before prescribing cures it is important to identify the causes of the present international economic disorder. I regard the main problem as a lag between appropriate global institutions and the evolution of the global reality. An efficient world order concerned with the development of underdeveloped countries depends on the coordination of three (or four) functions. First, there must be the generation of balance of payments surpluses. Second, there must be financial institutions that convert these surpluses into long-term development loans on reasonable terms. Third, there must be capital goods industries that produce and sell the machines needed for development, on which the loans are spent. And fourth, there must be (military) power to back the economic power derived from the previous three functions, to enforce contracts, to enforce world peace.

Before 1970 these four functions had been combined and coordinated by one dominant country. Until 1914 this country was Great Britain, which imposed upon the world the *Pax Britannica*. Between the wars there was a period of disorder, but for a quarter of a century after the second World War it was the USA that imposed the *Pax Americana*. Since 1970 the functions have been fragmented and dispersed. The single dominant power has been replaced by a pluralism. Different centres have exercised these functions, without coordination. The surpluses in the balance of payments are generated by a handful of capital surplus OPEC desert kingdoms, joined occasionally by Germany and Japan. The financial institutions are still in London and New York, but increasingly joined by new ones in Hong Kong, Singapore and some Caribbean islands. The industries supplying capital goods at competitive prices are dispersed over some OECD countries, above all Germany and Japan, but increasingly joined by some of the newly industrializing countries, such as Mexico and Brazil. And military power weakens economic power. The military giants, the USA and the Soviet Union, are economically weak, whereas the military pigmies, Germany and Japan, are economic giants. Spending on arms and economic strength are inversely related.

At the moment, financial surpluses are in search of a role and endanger the world financial system; industrial capacity lies idle and unemployment in the industrial countries is larger than ever since the depression of the Thirties; and men and women in the South lack finance and capital goods. The task of creating a New International Economic Order consists in coordinating these four functions, so that the financial surpluses of the OPEC countries, the productive capacity of the OECD countries and the NICs, the financial institutions in London, New York, the Caribbean and East Asia, and the underutilized labour surpluses of the developing countries can be joined together for the benefit of all.

The two old economic orders were based on dominance by one big power and dependence of the rest of the world. The New International Order should be one of equal partners, in which everyone has the same opportunity to share in the fruits of development and progress. The current fragmentation and pluralism, that manifests itself as a schizophrenic division of mutually destructive functions, will have served a good purpose if it lays the basis for an order of equal partners.

We hear nowadays a good deal of "interdependence", "one world" and the "emerging global village". The international dissemination of cultural influences has enormously increased. Its ultimate cause is the advance of technologies in transport and electronic communications

and the growing urbanization. Popular songs, styles in dress and hair styles, attitudes to divorce, abortion, homosexuality, drugs, even crimes, are spreading rapidly across the globe. While in previous ages the common culture was confined to a thin layer of the upper class, today it has reached the mass culture in many countries. In the huge underdeveloped regions of the South, however, the masses of people live in extreme poverty and cultural isolation, though a small upper class has become part of the international culture. Even among the élite, there are now moves to assert indigenous cultural values and to establish national and ethnic identities. It is partly a reaction against the rapid spread of the mass culture of the West.

International relations have grown not only in the cultural but also in the economic sphere. This growth is usually measured by the rapid growth of world trade in the last two or three decades, a growth that was substantially faster than the growth of GNP, so that the ratio of exports to GNP has also grown. World trade has increased from \$ 60 billion in 1950 to \$ 120 billion in 1960 to \$ 320 billion in 1970 and to 1,600 billion in 1979, and the ratio of exports to GNP has risen between 1961 - 63 and 1976 - 78 from 9 % to 19 % for OECD countries, from 20 % - 35 % for the middle income countries and from 41 % to 53 % for OPEC.

Taking a longer historical perspective, the ratio of trade to GNP for the main industrial countries is not much higher now than it was in 1913.¹ But there has been a large increase in the trade share of the private sector. The aggregate ratio conceals this because of the large increase in the public sector and the relative rise in prices of those services that are not internationally traded.

It is useful to draw a distinction between *integration* and *interdependence*.² International integration was probably greater in the nineteenth century, when national governments adhered to the gold standard, fixed exchange rates, and balanced budgets, than today, when domestic policy has set up targets for employment, growth, price stability, income distribution, and regional policy, among other objectives, while at the same time rejecting the constraints which integrated the world internationally.³ Greater economic interdependence consists in greater

¹ The ratio of exports to GNP was for the UK 19.3 percent in 1913 and 20.7 percent in 1976; for the USA 6.5 percent in 1913 and 6.8 percent in 1976; and for Germany 20.5 percent in 1913 and 22.3 percent in 1976.

² For another distinction, viz. that between interdependence and international relations, see below.

³ To say that the world was more integrated in the nineteenth century than it is today implies using a definition of "integration" which does not comprise equal opportunities for all citizens. Clearly, the opportunities were

international mobility and substitutability of goods, services, and capital, and greater mobility across frontiers of management and technology.

But in trade, as in culture, the poorest countries did not share in this expansion. The share of the low-income countries, excluding the petroleum-exporting countries, fell from 3.6 percent in 1960 to 2.2 percent in 1970, and to 1.5 percent in 1977. Of the total exports of the industrial countries 17.3 percent went to the non-oil-exporting developing countries in 1970, but only 15.8 percent in 1977.⁴ The notion that we have become one interdependent world has, therefore, to be qualified in at least three respects. First, much of the growth of trade is a return to the pre-1914 situation which had been disrupted by the two world wars and a severe depression. Second, the poorest countries and the poorest people have been left out of this growing cultural and trade interdependence (though they have remained dependent on aid flows). A third aspect in which it has to be qualified is discussed later. It refers to the importance of the trade volumes and the losses that would be suffered if the trade were eliminated. The importance is illustrated by a thought experiment suggested by Sir Arthur Lewis: How much would one group of countries, developing or developed, suffer if the other group were to sink under the sea (allowing for a period of adjustment to the disruption)?

While cultural dissemination and economic interdependence between countries have grown, international cooperation between governments has lagged and in some cases grossly failed. The gap of our times is not so much, as is often said, that between science and morality, as that between the soaring technological imagination and the inert institutional imagination. While scientific and technological imagination has leaped ahead, putting man on the moon, deciphering the genetic code, probing the recesses of inner space, and the farthest reaches of outer space, our institutional and social imagination has lagged inertly behind. The most flagrant failure of international cooperation is the arms race and the \$ 500 billion annually devoted to military expenditures, which has increased violence in the world.

International cooperation for meeting the impending energy crisis has also failed. There is a need for a global energy program for conservation and exploration of alternative sources of energy.

very unequal. But the world resembled more a single country than it does today.

⁴ In the low-income developing countries exports were 13.8 percent of GNP in 1960 and 15.7 percent in 1976. Low-income countries are those with an income per head of less than \$ 300 in 1975.

National policies to fight the evils of pollution have been fairly successfully designed, but the solution of problems of global pollution (like that of the oceans or air across national boundaries) have been much less effective. The same is true of policies to prevent excessive depletion of non-renewable resources.

There has been almost no international cooperation in fighting the world-wide crisis of unemployment, accompanied by inflation and sagging growth. National policies are being pursued in isolation, the balance of payments surpluses of a few countries are kicked around from country to country, industrial surplus countries are exporting their unemployment, and what each country does often increases the difficulties of others. There is no exchange of information on investment plans, hence we lurch from excess capacity to shortages in steel, fertilizers and shipbuilding.

International cooperation for development — our main concern here — has also lagged behind the challenge to eradicate world poverty. Insufficient attention has been paid by analysts to this discordance between the (partial) success of interdependence and our failure to cooperate and use it for joint benefits.

The failure in cooperation has been accompanied by a growth of intergovernmental organizations, forums and conferences charged with tackling these issues. The call for the exercise of our institutional imagination must not be confused with its opposite: the growth of bureaucracies that oppose new ideas and only spawn additional obstructionist bureaucrats. Even though practical solutions are proposed, the resistance, often on some minor point, by one or two governments, prevents joint action. This resistance to global action on the part of governments is the stark contrast to the successful coordination of international action by big business — by the transnational corporations and by the banks in the Eurocurrency market. We have the framework for inter-governmental action, but it is largely unused.

There are two opposite forces at work. The rejection of the gold standard, of fixed exchange rates and of balanced budgets has liberated national policy to pursue a growing range of national objectives, but has contributed to international disintegration. The rejection of irrational constraints by each state has produced world-wide irrationality. At the same time, the integration of the upper classes of developing countries into the international system has contributed to national dualism, national division and national disintegration in some developing countries. Hence the call for “delinking” and the assertion of a national identity, based on indigenous values. For indigenous values on which

to base their cultural identity are often the only thing politically conscious people from powerless countries have.

There are, however, some instances of successful inter-governmental cooperation, usually in specialized, technical fields: The International Postal Union (more than one hundred years old), the International Telecommunication Union, the International Civil Aviation Organization and the World Meteorological Organization are examples of outstanding successes in international cooperation. The World Health Organization and UNICEF have also been successful. Stressing the technical, non-political aspects of cooperation obviously helps to remove issues from becoming politicized. Functional solutions at the global level work. I shall return to this theme and the lessons to be learned at the end of the paper.

II. Origins of the Call for a New International Economic Order

The developing countries' call for a New International Economic Order (NIEO) has many diverse sources, some going far back in history. At the root of this call lies the dissatisfaction with the old order which, it is felt, contains systematic biases perpetuating inequalities in power, wealth and incomes and impeding the development efforts of the developing countries. Three phenomena can be singled out that gave the demand for a NIEO special impetus: the disappointment with aid, the disappointment with political independence, and the success of OPEC.

(a) Development aid, on which so many hopes had been pinned in the 1950s and early 60s, after a vigorous beginning, partly inspired by the Cold War, is regarded as inadequate in amount and poor in quality. The target for official development assistance to the developing countries of 0.7 percent of the gross national product of the developed countries had been set up. But the net official development assistance given by the DAC members fell from 0.42 in 1964 - 66 to 0.37 in 1980. Intergovernmental aid negotiations led to pressures, frictions, and acrimony. Although it was correctly seen that for aid contributions to be effective a country's whole development program had to be scrutinized, developing countries found it intolerable that donors who contributed only one to two percent of the national income of the recipients should meddle in their economic and political affairs. Performance criteria and political, as well as economic, strings produced tensions and recriminations, which led to a plea for "quiet style in aid". By this was meant a transfer of resources that would be automatic or semi-automatic, hidden, or at least unconditional. The inefficiencies and

inequities (as a result of the capricious impact) of commodity agreements, trade preferences, debt relief, SDR links, etc., were regarded as a price worth paying for a hoped-for larger volume of transfers and a defusing of diplomatic tensions.

(b) The second source of the call for the automatic, concealed, unconditional transfers of the NIEO is the disappointment with political independence that has not produced the hoped-for economic independence. True, most Latin American countries have been independent for a long time, but it is precisely from there that the doctrine of *dependencia* has emerged. It explains the demand for “sovereignty over resources” and the hostility to some features of the transnational corporations and, more generally, to the international rules of the game as they had evolved after the war.

(c) The third cause is the success of OPEC (and a few other mineral exporters), which appeared to offer an alternative to the appeal to the conscience of the rich. This success was accompanied by a change to a sellers’ market and to world shortages of food and raw materials. These events encouraged developing countries to explore the scope for similar actions on other fronts, to emphasize joint bargaining, the use of “commodity power”, and the exercise of power in other areas, such as the treatment of transnationals.

III. Interpretations of the New International Economic Order

The NIEO means different things to different people. Under its banner, a great variety of interpretations have been gathered. Three distinctions are useful in clarifying some of the ambiguities.

(a) Some have interpreted the NIEO as a demand for exemptions from established rules. Non-reciprocal preferences for manufactured exports, debt relief, more concessionary aid fall under this heading. Others have interpreted the NIEO as a radical change in the rules.

(b) A second distinction is between those who seek a few more concessions from the developed countries, more aid, more trade preferences, contributions to commodity agreements, better access to capital markets, cheaper technology transfer, debt relief, etc., and those who want fundamental structural change, in the form of new institutions and a shift in power relations.

(c) A third distinction is that between those who interpret the NIEO as being essentially about rules and restraints, like those laid down at Bretton Woods and the GATT, whether the demand is for exemptions from old or for new rules, and those who interpret the restructuring

to refer to the totality of economic, political and even cultural relations. This second interpretation sees in the post-colonial power structure the continuation of domination and dependence, caused not only by rules, procedures and institutions designed by the powerful, rich countries, but also by numerous other factors, such as the thrust of science and technology, the priorities in Research and Development, the cumulative nature of gains, the structure of markets, the influence emanating from the mass media, the educational systems and the values they impart, etc.

The discussion about appropriate rules for international economic relations has suffered from a long-standing confusion. It is the confusion between *uniform* (sometimes also called *general*) principles or rules (the opposite of specific ones, and therefore necessarily simple) and *universal* principles or rules (which may be highly specific and complicated, provided that they contain no uneliminable reference to individual cases). Further confusion is caused if a third characteristic of rules is added: *inflexibility* over time, and confused with either uniformity or universality. A rule is capable of being *altered*, though it remains either uniform, i.e. simple, or universal, i.e. may have a lot of "exceptions" written into it. The "equal" treatment of unequals is not a principle of justice, and a general rule commanding it is an unjust rule. In order to prevent partiality and partisanship, rules have to be universal, i.e. not contain references to individual cases. They may, and indeed should not be uniform. They should pay attention to the varying characteristics and circumstances of different countries.

Those who charge the developing countries with asking for exemptions from rules are guilty of this confusion between *uniform* and *universal* rules. Thus a differentiated system of multi-tier preferences according to the level of development of the exporting countries, may be best and most just for a group of trading countries at different stages of development. A fair system of rules also points to the differentiation in responsibilities and rights according to circumstances. Middle income countries would not have the responsibility to give aid, but neither would they receive it. They would not have to give trade preferences, but neither would they receive them. Even finer differentiation would be possible. A country like Saudi Arabia might be asked to contribute to loans because of its foreign exchange earnings, and to aid because of its income per head, but might receive trade preferences, because of its low level of industrialization. The 0.7 % aid target would be replaced by a system in which those below a certain income per head are exempted, and the percentage target rises with income per head.

There is, of course, a practical and tactical case for *simple* rules, which might overrule the case in fairness for universal (though complex) rules: they are less open to abuse and easier to police. And there may be a tactical case for uniform rules; they may be easier to negotiate. It is for such pragmatic reasons rather than on theoretical grounds that one may advocate that rules should not be too complex, and should not be changed too often.⁵

Any specific proposals, like non-reciprocity in trade concessions, or trade preferences would, of course, have to be examined on their merits. But the distinction between “exemption from rules” and “drawing up new rules” is logically untenable, to the extent to which the call for exemption is really a call for a set of universal rules that pays attention to the different characteristics and circumstances of different countries, just as income tax allowances for dependants or lower rates on earned than on unearned income, are not “exceptions” but reflect our notions of fairness.

Those who are concerned with changing the rules of international relations are aiming partly at removing biases in the present rules, partly at the exercise of countervailing power where at present the distribution of power is felt to be unequal, and partly at counteracting biases that arise not from rules but from the nature of economic processes, such as the cumulative nature of gains accruing to those who already have more resources, and the cumulative damage inflicted

⁵ Of this long-standing confusion between universal and uniform, or general rules even such a clear-headed thinker as David Hume is guilty. Hume contrasts the highly specific reactions when we are seeking our own self-interest with the “universal and perfectly inflexible” laws of justice. He seems, like many others (including GATT), not to make a necessary distinction between general principles (the opposite of specific ones and therefore necessarily simple) and universal principles (which may be highly specific and highly complicated, provided that they contain no uneliminable reference to individual cases). Thus, Hume says, in one place “universal and perfectly inflexible,” but lower down “general and inflexible.” And the use of the word “inflexible” conceals a confusion between a principle being able to be altered (which has nothing to do with its universality or generality) and its having a lot of exceptions written into it (which is consistent with universality but not with generality). Hume evidently thinks that the rules of justice have to be simple, general ones. He argues that unless the rules are general, people will be partial in their application of them and “would take into consideration the characters and circumstances of the persons, as well as the general nature of the question... the avidity and partiality of men would quickly bring disorder into the world, if not restrained by some general and inflexible principles.” But this is fallacious. In order to prevent people from being partial, the principles have to be universal, i.e., not contain references to individuals; they may, and indeed should, not be general; surely our judgements based on them ought to “take into consideration the characters and circumstances of the persons, as well as the general nature of the question.”

on those who have initially relatively little (polarization or backwash effects).

Insofar as the NIEO is about strictly economic relations, there is scope for positive sum games. But insofar as it is about national power relations between sovereign states with different aims, power is by its very nature a *relative* concept, and what is at stake are *zero sum games*. The demand for greater participation in the councils of the world and for corrections in the biases of the international power distribution are bound to diminish the power of the industrialized countries.

It is part of the weakness of the poor countries and of the syndrome of underdevelopment that they have not succeeded in articulating these pleas altogether convincingly. An unsympathetic approach can always find faults and criticize specific proposals and the manner in which they are presented. A more imaginative approach would attempt to understand the underlying grievances, even though often badly expressed and poorly translated into concrete proposals. An entirely adequate approach would require a well staffed, highly qualified secretariat of the Third World, which would muster the evidence, prepare the case for international negotiations, and propose feasible reforms, worked out in detail.

IV. Heterogeneity or Homogeneity of the Third World?

The NIEO has been acclaimed by *all* developing countries, but the diversity of their interests is reflected in the long list of the UNCTAD Agenda, by the strains caused by specific proposals, such as debt relief, by the inconsistency of some of the targets, and by the OPEC oil price rise. Concern with reforming the international system has, at least in the rhetoric, been closely linked with concern for the world's poor. But the poor are largely in what is sometimes called the Fourth World: South Asia, sub-Saharan Africa and a few islands. Their need is mainly for additional financial and technical assistance. The more advanced countries of the Third World need better access to capital markets, to markets for their manufactured exports and to modern technology.

The cohesion between these two groups of countries has been maintained largely because OPEC has used its petropower to press for other reforms on the agenda, such as the inclusion of non-energy issues in the Paris Conference on International Economic Cooperation (CIEC) discussions, initially intended to be devoted solely to energy. It has succeeded in the liberalization of IMF credits, and the liberalization of the compensatory finance facility. OPEC has also given substantial aid.

The cohesion of the Third World may also be threatened by the formation of North-South blocs, Europe forging special ties with Africa through Lomé, Japan (and Australia and New Zealand) with East Asia through ASEAN, and some non-oil Arab countries with the Arab members of OPEC. It would not be surprising if, in default of global progress, developing countries were to attempt to strike bargains with specific developed countries, or groups of them. Some of the weaker and poorer countries are bound to suffer, inequalities to be increased, and the cry of neocolonialism to be raised again. Such fragmentation of the world into regional blocs is not in the interest of development or of the developed countries.

In spite of heterogeneity and diversity of interests, there are strong common interests in the Third World, which can provide a basis for collective action. These countries are, by and large, poorer than the developed countries (the existence of borderline cases with small populations does not destroy the distinction), many have been colonies and they benefit and suffer from the impulses propagated by the advanced, industrial countries in similar ways.⁶

In answering the question whether homogeneity or heterogeneity is stronger among the countries of the so-called Third World, we would have to begin by listing criteria for a typology of countries, relevant to the dimensions of what might constitute the "Third World". These might include income per head, growth rates, inflation rates, indicators of economic structure (such as proportion of the labor force in agriculture, trade ratios), human and social indicators (life expectancy, infant mortality, literacy), water supply, indicators of inequality, population growth, indicators of dependence such as concentration of exports by commodities and by destination, statistics of brain drain, political indicators. If we find that on the whole the same countries cluster round each end of these scales, the division will be found to make sense. If, on the other hand, groupings cut across the conventional North-South division, we may have to revise our typology and the notion of a homogeneous "Third World".

But it may be both tactically wiser and in the service of truth to acknowledge that many problems of the developing countries are not just the problems of a block, but are common to us all: there are rich and poor among the OECD countries, there are relations of dominance and dependence between developed countries, and even between regions within one country, there are biases and imperfections in the

⁶ For a valiant attempt to demonstrate common factors in the Third World, see *Ismail-Sabri Abdalla*: "Heterogeneity and Differentiation — The End of the Third World?" *Development Dialogue*, 1978, 2.

system of international relations that discriminate against members of the First World and there are important interest alignments that cut across national frontiers. On the other hand, many of the objectionable features of the relations between the industrial and the developing countries are replicated in those among the stronger and weaker developing countries. If “delinking” of the Third World were to become a reality, much the same phenomena would arise in the relations between Brazil und Bolivia, as now arise in the relations between the USA and Latin America as a whole.

Moreover, there is another danger for the fate of the poor within what has been called the “trade union of the Third World”. This danger is that, as in the original trade union movement, the benefits from joint action may be reaped by the stronger members, who wield the power, and the weakest and poorest get left out.

For reasons such as these, emphasis on the homogeneity of the Third World may be both mistaken and misguided, and an appeal to universal principles and globally shared problems may be wiser.

V. Criticisms of the New International Economic Order

There has been no shortage of criticisms of the proposals under the NIEO. Very often these have taken the form of evaluations by professional economists, in the light of the objectives of efficiency and equity commonly accepted in the profession. Yet, a proper evaluation ought to start from the objectives of the developing countries themselves (or specified groups within them), and distinguish between criticisms of the objectives and criticisms of the proposed means of achieving these objectives.

There is also the danger that we may impute objectives to the developing countries that they do not share with us. One difficulty is that in the discussions ends and means have been confused, so that greater self-reliance, larger shares in income, wealth, or power, larger shares in industrial production, or trade, earnings stabilization, price stabilization of particular commodities and price stabilization of all exported commodities, have been debated at the same level. An appraisal of the NIEO is likely to come to different conclusions according to *whose* objectives are chosen, according to the *degree of generality* at which the instruments for these objectives are discussed, and according to whether we are discussing ends or the appropriateness of *instruments*.

Another source of confusion is the fact that criticisms often compare the proposals with some “ideal” solution, when in fact they should be

compared with the most likely alternative. Thus, transfers through commodity agreements may, by some criteria, be thought to be worse than direct transfers through unconditional, untied, grants, which can be related to the needs of the recipients and the capacity to pay of the donors. SDR creation that should be guided by the world's liquidity requirements should, ideally, be separated from increases in development aid, not fused together in a "link", etc. But the NIEO proposals have to be seen in the context of a world which is not "ideal" but very imperfect. The alternative to doing things badly is often not doing them at all.

Another question is whether NIEO proposals should be assessed individually or collectively. It is possible to raise criticisms against each individual item on the Agenda, some at least of which would be answered by accepting certain packages. The Common Fund has been criticized for its inequitable impact on distribution between countries; debt relief, on the other hand, which benefits the poorest countries, has been criticized for its impact on capital markets, of concern mainly to middle income countries. A package of the Common Fund, debt relief to the poorest and soft ODA might meet the needs of both middle and low income countries.

Criticisms have also been directed at the objectives and motivations of the NIEO. It has been easy to disprove the argument that reparations are due for the exploitation in the colonial era. But the disproof is irrelevant, because the case for progressive redistribution of income and wealth and for international contributions to poverty eradication does not depend on the infliction of past damage. Few believe that colonial rule was necessarily harmful, though it would be difficult to prove that it was necessarily beneficial. It should be plain that internal measures are crucial for both growth and equity, but that the international circumstances can facilitate or impede domestic advance.

A more fundamental criticism of the NIEO has been along the following lines. Moral imperatives apply only to individuals, *not* to governments. If international transfers are to be justified on moral grounds, donors must ensure that the moral objectives are attained. This implies highly conditional, targeted transfers for basic human needs, poverty alleviation, reduction of unemployment, etc. The proposals of the NIEO do not meet this condition, since the distribution of benefits between countries and within countries is capricious. Only strict control and monitoring by donor countries can insure that the target groups are reached.

The first point to be made in reply to this criticism is that in a complex, interdependent world institutions have to be used as vehicles for

achieving moral objectives, even if it were agreed that only individuals are the appropriate ultimate targets of moral action. Up to a point, these institutions have to be trusted to concern themselves with the intended beneficiaries. The risk of some leakage has to be accepted. Family allowances intended to benefit children are paid to mothers and fathers who might spend them on gambling and drink. Local governments receive grants, intended for their citizens, from central governments, or states and provinces in a federation from the federal government. It is therefore perfectly legitimate to apply moral rules to states, the necessary conduits for channelling funds to individuals in the world order as it exists. (That this principle is accepted even by the advocates of the view that only individuals are appropriate moral targets can be seen when these same advocates demand debt service from countries whose governments have changed since the debts were incurred, or when they demand that multinational companies should be treated as "moral persons".)

Of course, funds accruing to governments through commodity agreements and debt relief can be spent on the wrong purposes and may benefit the rich in poor countries, but so may aid funds. The best method to make it probable that donor objectives of poverty alleviation are achieved is not to rule out institutional intermediaries, nor to attach strict performances criteria to all transfers and monitor meticulously expenditure, but to select governments committed to anti-poverty policies and support them. Such selection is, to some extent, consistent with the proposals of the NIEO.

But a dilemma remains. Developing countries insist on national sovereignty in the use of resources, while the supporters of larger transfers in the developed countries through overseas development assistance, the SDR link, debt relief, the integrated commodity program or any other vehicle, stress the need for monitoring performance and internal reforms to benefit the poor. The resolution of this dilemma can be found in moves towards the "global compact", or the "planetary bargain" which Mr. McNamara, the Aspen Institute, Mahbub ul Haq and others have advocated. But as the positions of the North and South are at present defined, we are still some way from such a global compact. The North is not prepared to transfer the additional resources, the South is not prepared to give the necessary undertakings.

A final criticism of the call for a NIEO is that it is sterile, because relations between states and institutions needed to support them are constantly changing. But this is not a valid objection to constructive responses, because an order can incorporate rules and procedures for orderly change and adaptation to new circumstances.

It is unfortunate that the developing countries have chosen a set of ill-designed measures to translate worthy objectives into reality. Generalized debt relief (now dropped) and commodity schemes insofar as they are concerned with more than price stabilization, are regarded by many professional economists as inefficient and inadequate ways of achieving the objective of significant transfers of income, wealth and power, and of achieving a radical restructuring of the international system. In addition, the conflict over the demand by the developing countries for sovereignty over the use of resources, and by the developed countries for careful targeting and internal reforms, adds a serious obstacle in the way of reaching agreement. On the other hand, it is at least equally unfortunate that the developed countries have not responded more constructively and imaginatively to the pleas of the developing countries.

VI. Alternative Responses by the Third World to the Current Impasse

The responses of the Third World to the current impasse in the North-South dialogue can be discussed under the following headings:

- self-reliance, in the sense of doing desirable things for themselves and for each other, whether on the basis of an individual country, a group of countries or the Third World as a whole;
- exercise of joint bargaining power to counter biased income, wealth and power distributions;
- exploration of areas of common and mutual interests between the South and North;
- evolution of rules, procedures and institutions to avoid mutually damaging confrontations and conflict.

1. Self-Reliance: What can the Developing Countries do by and for themselves?

This area overlaps with the subsequent two. Greater self-reliance will increase bargaining power and make it more likely that adjustments in imperfections and inequities will be brought about. If self-reliance raises incomes and purchasing power, it will give rise to new common interests. But self-reliance is not in need of these secondary justifications. In the longer term, most of the things developing countries need, they can produce for themselves, and most of the things they can produce they themselves need.

Reduced dualism and a more poverty-oriented approach will tend to create greater intra-Third World trade opportunities. Various forms

of joint multinational enterprises will give rise to opportunities of investment coordination. Monetary cooperation can encourage trade expansion, and growing trade, e.g. through Third World preferences, can be financed by intra-Third World financial cooperation, such as clearing or payments unions. Mutual aid and technical assistance in rural development, family planning, technology, is often more effective between countries that are not at too dissimilar levels of development than when inappropriate methods are transferred from highly advanced countries. Joint activities could be developed in professional associations, in research, in the exchange of information, in education and training, in transport and communications, in food and energy policy. In these ways, the developing countries could make themselves less dependent on concessions from the rich countries and, at the same time, evolve their own styles of development.

Such a strategy calls for new types of institutions. A strong Third World secretariat, with a first-class staff and Third World loyalties has been proposed. Institutions in other fields, like a bank capable of creating monetary assets for Third World trade, or a board coordinating investment decisions, or a community of developing country governments monitoring each other's basic needs policies, are possibilities.⁷

2. Exercise of Joint Bargaining Power

In addition to such actions of self-reliance, the developing countries could use joint action in certain spheres to strengthen their power in bargaining with the developed countries. The debate over the course of the terms of trade has been shunted onto the wrong track, by disputing the question as to whether they had deteriorated historically. The relevant question is not what are the terms of trade compared with what they were, but what are they compared with what they should and could be. Producers' associations in some instances might take the place of commodity agreements on which consuming countries are represented. The fact that current price rises might speed up the process of inventing substitutes is not necessarily an argument against them, for the greater short-term receipts could be used for diversification funds. The question is complicated not only by the difficulty of estimating short-term and long-term elasticities of demand and their interdependence, but also by the possibility of the developed countries retaliating by raising their export prices. But it might be easier to get agreement of purchasing countries on non-retaliation than on commodity agreements.

⁷ See *H. Cleveland: The Third Try at World Order*, New York 1976.

Joint action vis à vis multinational corporations could replace or reinforce a generally agreed upon code. Developing countries could agree not to erode each other's tax base by giving competitive tax concessions and to apply similar rules and guidelines. Bargaining power can be used also in other spheres, such as overflying rights for airlines, narcotics control, patent law, etc. The main obstacle is that some differences among developing countries are as great as those between them and the developed countries.

Joint action is difficult to achieve without a much stronger system of incentives to form and adhere to these agreements. Producers' associations are notorious for their instability, for the more successful the agreement is in raising the price, the stronger the incentive for individual members to defect. And the fear that others may operate outside the agreement, or that all may have to operate without the agreement, is itself a powerful destabilizing force. More thought should be devoted to mechanisms to create incentives to penalize outsiders and defectors, and to reward adherents, as well as to strengthen solidarity, in order to increase the stability of joint action.

Successful cooperation among developing countries may not be possible in all areas but may be feasible in some, e.g. in improving the terms of technology transfer, in bargaining with multinationals, in controlling migration of professionals, in reaching joint action on taxation of foreign investment.

Topics 3 and 4: Much has been written recently on the importance of exploring mutual interests. Clearly, this is a promising area because it provides a firmer basis for action than unilateral, unrequited concessions. Since reform in this area is in the interest of both the developing and developed countries, it will be discussed in the next section that deals with the response of the developed countries.

VII. Constructive Responses by the Developed Countries

Although some of the proposals for a NIEO of the developing countries have not been well designed, the response of the developed countries has not been constructive or imaginative. If the package proposed at present were to be the only one on which developing countries could agree, this would be an argument for supporting it, in spite of its deficiencies. It is, however, worth considering modifications of this package (it has already been modified by the abandonment of the demand for general debt relief and the scaling down of the Common Fund) and alternative packages. It would require a separate paper to map out all such alternatives but it is possible to lay down certain principles on the basis of which progress may be made.

There are three areas in which more thought should be devoted to the design of appropriate policies:

- First, there is the area where developed and developing countries, have common or mutual interests. (The two, though often confused, are clearly not the same. The former refers to objectives pursued by cooperation, the latter by exchange.) This covers the exploration of *positive* sum games.
- Secondly, there is the area of the avoidance of *negative* sum games. Other countries can be not only sources of positive benefits, but also of threats that we must try to avert. Coexistence in an interdependent world can give rise to the production of goods; but in can also give rise to the production of “bads”, which have to be combatted by “anti-bads”. The exploration of areas of joint action for “anti-bads” may be even more important than the search for goods.
- Thirdly, there are areas where existing biases, discriminations and imperfections in the international economic order work against the interests of the developing countries and where we have to explore joint methods of correcting them. This looks like an area of *zero-sum games*, although long-term benefits to all may accrue. Under this heading would also fall more “voice” for the developing countries and concessional, gratuitous transfers.

The three areas are related to Kenneth Boulding’s distinction between an exchange system, a threat system, and an integrative or love system. In the exchange system partner A does something good to partner B in return for B doing something good to A. In the threat system A threatens to do something bad to B, unless B does something good for A. The integrative or love system is a system in which the individual comes to identify his own desires with those of others, as in a happy family. Exchange systems are based on the transfer of goods, threat systems on the transfer of ‘bads’. It is an institutional challenge to create public goods, and avoid public bads.

A distinction between the three areas is useful for purposes of analysis, though less so for purposes of negotiation. For if something that is in the interest of a country can be presented as a concession, an additional benefit can be extracted in return. Blurred lines between self-interested and concessionary actions advance the prospects of agreement on gains.

Clearly, the three areas overlap, and each overlaps with self-reliance on the part of the developing countries. Where there is common interest and harmony, so that reforms yield joint gains, there remains

the division of these gains between rich and poor countries which can give rise to conflict. Self-reliance by the poor may be in the short-term and long-term interest of the rich countries. They may prefer Korea to sell its shoes in Lahore, and Taiwan its textiles in Indonesia, to having their own markets swamped. And the correction may impose short-term losses on rich countries but benefit them in the long run.

Following on from the work in these areas is the question of the links between restructuring the *international* system as it affects relations between governments, and the consequential *domestic* measures required in both developing and developed countries to ensure that the benefits accrue to the poor, and that the costs are borne fairly.

Trade liberalization involves both restructuring in developed countries, so that the whole burden is not borne by the dismissed workers in depressed areas, and in developing countries, so that the gains from liberalization do not wholly accrue to big exporting firms, possibly even multinationals. In reaching commodity agreements, there should be some safeguards that the higher prices do not fall exclusively on poor consumers in rich countries, and that the restrictions that quota schemes involve are not largely borne by small farmers in poor countries, so that the big plantations benefit from both higher prices and unrestricted sales. And when we agree on debt relief, we want to be sure that it is more than relief for bankers in rich countries, whose loans are serviced out of aid funds. Such consequential domestic measures are necessary both inside developed and inside developing countries, if the ultimate impact of the reforms of the NIEO is to be on improving the lot of the poor.

1. Common and Mutual Interests

Until 1973, issues of economic interdependence and development belonged to largely separate areas. Development was dealt with by development assistance and trade preferences of varying generosity. Interdependence was dealt with in the OECD. It was a matter for the rich.

The validity of this dichotomy has been questioned in the last six years. The developing countries' shares in world population, in world trade and in world production have increased. Some developing countries have now large international reserves, others large international debts.⁸ They supply raw materials, especially metals, on which the

⁸ The share in total world trade of all developing countries has increased from 21.4 % in 1960 to 24.6 % in 1976, (through excluding major oil exporters the share declined from 14.8 to 10.2); their share in international reserves

developed countries increasingly depend. The one-way dependence of the South on the North has now become a two-way interdependence.

International *interdependence* should be distinguished from international *relations*. The test of the difference is this: if relations were cut off, ready substitutes could be found so that not much damage would be done. *Interdependence* means that if relations were cut off, substantial damage would result. To illustrate: much trade between industrial countries is conducted in similar finished consumer goods and caters for slight differentiation in tastes. A smaller volume of trade (and a less rapidly growing one) with the developing countries consists of vital food and raw materials. In technical language, it is consumers' (and producers') surpluses that count, not trade volumes (values) and their growth.

Trade is not an end in itself, but a means to a more efficient allocation of resources and to greater consumers' satisfaction. The long-term importance of trade is, therefore, measured not by its total value or its rate of growth, but by (a) the difficulty in *production* of substituting domestic goods for imports by shifting resources employed in exports, and (b) the sacrifice in *consumption* of shifting from imports to domestic import substitutes, if the products are not identical, or of doing without them altogether.⁹ A vast and ever-growing exchange of Volkswagen for Morris Minors reflects small importance, a small exchange of coffee or copper (not to speak of oil) for engineering goods reflects vital dependence (or interdependence). Americans would not suffer much hardship if they had to drive Fairmonts instead of Volvos, but might if they had to drink Almadén instead of Château Margaux, and certainly would if they had to do entirely without manganese, tin or chromium imports. It might even be not only that some trade yields very small benefits, but that it inflicts actual losses, when subsidisation of foreign sales leads to excessive cross-hauling of e.g. motor cars. Total trade figures are, of course, relevant to other issues, such as change, in the balance of payments, which in turn may affect consumption and welfare. But these sequences would have to be spelled out.

The most generally accepted area of mutual interest is trade liberalization and liberalization of the flow of the factors of production

has increased from 17.8% in 1960 to 45.9% in 1976 (excluding OPEC from 13.8 to 20.2); their share in population from 72% in 1960 to 76% in 1976; and their share in production from 18.2 in 1960 to 22.6 in 1976, measured at constant 1975 dollars.

⁹ I. Adelman has suggested that the major influence of international trade on development is that it enables a country to decouple production from consumption, and thereby presents more options for development policy.

capital and labor. On trade, it could be argued that already fairly rich developed countries should carefully weigh the costs of adjustment, probably repeated and painful adjustments, against the gains from further additions to income. Affluent countries, or at any rate their governments, might decide that it is in their national interest to forgo at the margin further income rises for the sake of a quieter life, and greater industrial peace.

The difficulty with this position is that the security of employment is not necessarily guaranteed by protection, for jobs in export trades are endangered, and that the costs of such a form of a quiet life can be very high indeed, particularly for a country dependent on foreign trade. Moreover, if several countries adopted such a position, the mutual impoverishment could be substantial.

Not only may the costs of adjustment be high, but the benefits from additional trade may be low. Sir Arthur Lewis invited us to imagine the consequences of either the rich countries of the North or the poor countries of the South sinking under the sea upon the remaining group of countries. His argument is that, after a period of adjustment, the losses would be negligible. If this were so, the large and, until 1973 rapidly growing, trade volumes are no indication of genuine *interdependence*.

There are also mutual gains from the flow of capital. Here, special attention should be paid to measures which, without being identified with aid, could have a leverage effect on aid, such as guarantees, co-financing, improved access to capital markets and markets for manufactured exports, etc. Movement of goods and of capital and labor would not only register all the mutual benefits expounded by the theory of comparative advantage, but would also accelerate growth, reduce inflation, generate employment, expand choice and support the international system of trade and debt service.

The most powerful argument for international trade is not one based on the doctrine of comparative advantage, which assumes constant costs (Ricardo) or increasing costs (Heckscher-Ohlin), but one based on economies of scale, increasing returns, learning-by-doing and decreasing unit costs, as elaborated by Allyn Young. Adam Smith already had pointed out that the "division of labor is limited by the extent of the market". He thought mainly of the geographical extent. Allyn Young added the reserves proposition, that the extent of the market, not only in the geographic sense, but also in the sense of the size of the income, depended on the division of labor. Production, productivity and incomes rise as specialization proceeds. It is on the interaction

between these two — the division of labor and the extent of the market — that economic progress depends. To widen the market, to raise incomes in the South, makes greater international specialization possible, which in turn contributes to raising productivity and incomes. It has, of course, been questioned whether this style of development, relying on large-scale production and increasing specialization, is consistent with the desire for diversity, human dignity, self-reliance and respect for the environment.

Two specific issues under the heading of international trade are worth exploring. The first is the reform of tariff structures which now tend to cascade with successive stages of processing. Such deescalation would improve the international location of industries and would permit developing countries to benefit from the external economies of learning effects from a primary product-based form of industrialization. They might also be able to make better use of waste products, now discarded by the richer countries.

The second area is that of stabilization of commodity prices. The large fluctuations that occur now benefit either producers, who are discouraged from investing, nor consumers, who find it difficult to plan production.

On present evidence and theoretical considerations, there is not much in the argument that *general* flows of ODA to developing countries — what is sometimes called a Marshall Plan for the Third World — can regenerate growth in the developed countries. For the Third World to be an “engine of growth” for the industrialized countries, the quantities are too small (though they can make a contribution), and domestic measures (tax reductions and public expenditure increases) can do the same with higher political and economic returns, if the national interest were the only guide and if fuller employment were really desired. Moreover, the greatest need for ODA is in the poorest countries, the trade share of which is small and only slowly growing, whereas the best “investment” of such aid would be in the middle income developing countries, which are already earning much foreign exchange through their exports.

The argument that *specific exports* can be supplied from underutilized capacity at low, zero, or negative costs, and that *specific imports* can contribute to bottleneck busting, and hence to the resumption of orderly growth without premature inflation, deserves closer examination.

Aid from surplus capacity, has certain drawbacks. If, in the long run, the surplus capacity should be scrapped and the workers retrained, this process is delayed and an inefficient production structure is

perpetuated. This can be particularly damaging if the surplus capacity competes with imports from the developing countries. If the production could have been used at home, or could have been exported at a commercial value, the costs of the aid are correspondingly higher. Nor is it always the case that recipients need or want the surplus production, when it is available, although the rapid growth of exports in the past has left certain industries, such as steel, chemicals and building materials underutilized more than the average.

There remain, however, sectors and industries, especially those where indivisibilities are important, in which the temporary (cyclical) emergence of surplus capacity could be harnessed to the aid effort. Steel plant manufacturing capacity, shipbuilding capacity, or other heavy capital goods sectors are for technical reasons subject to fluctuations in utilization, and periods of underutilized capacity might be used for aid-financed exports to developing countries in need of steel plants, ships, or other capital goods. Even where the case is strongest, and surplus capacity reduces the costs for the donor; it does not add to his profits.

As far as *imports* are concerned, developed countries wishing to resume growth are liable to run into bottlenecks before full employment for the economy as a whole is achieved. Imports from developing countries can help to break these bottlenecks and thereby enable developed countries to resume higher levels of activity with less inflation.

The removal of certain world-wide scarcities, which now prevent countries from resuming non-inflationary, full-employment growth, may be against the interests of small groups benefiting from these scarcities, but is clearly in the interest of all countries and humanity at large. Normally, resources devoted to one sector deprive other sectors of resources. But bottleneck-busting investment in the bottleneck sector increases the utilization of resources in other sectors and provides a stimulus for further investment. There is a multiplier effect. More specifically, energy and certain minerals fall into this category. Investment that raises the world supply of energy is bound to benefit all people in the long run. (The case for raising investment in world food production, often mentioned in this context, is a different one: it is that at small cost to the developed countries a contribution can be made to the abolition of the major evil of hunger und malnutrition.)

A rational energy policy would contain six prongs:

- An agreed gradual increase in the real price of oil in the transition to the post-oil economy.

- An internationally guaranteed form of financial investment of the capital surpluses of some OPEC countries, which would yield an acceptable positive real rate of return, i.e. guaranteed against inflation.
- The recycling of part of these surpluses (on commercial terms) to deficit developing countries, especially some of the more advanced developing countries.
- An interest subsidy scheme grafted onto the recycling mechanism, so that the low-income countries also have access to capital and are cushioned against the oil price increase.
- Real investment of the surpluses in oil exploration, substitutes for oil and energy conservation.
- An international trade regime that permits developing countries to service their debts, without their efforts being frustrated by protectionism by the industrial countries.

What we witness at the moment is an irrational system of lurches between sudden, large increases in the price of oil and subsequent reductions; short-term investments by the surplus countries that do not yield a positive real rate of return but endanger the international monetary system because they can be quickly withdrawn and lead to interest rate wars and recycling to unproductive borrowers like Poland; comparative non-responsiveness in the demand for oil to the large price increases, partly because short-term elasticities of demand are low, and partly because other prices tend to rise in line with oil price hikes; an attempt to fight the price increases by inappropriate measures such as monetary deflation which inflicts unnecessary unemployment, loss of output, and mutual impoverishment, and deprives the community of the resources for investment in oil substitutes and conservation, and a drying up of resources for the low-income countries.

These bottlenecks can be either of a short-term nature, or they can represent long-term scarcities. In the latter case, investment by the North in the South, in order to overcome these global scarcities, can make a contribution to the resumption of long-term orderly growth without inflation. But in the long-term, interdependence is likely to be less than in the short-term, because substitutes for and economies in the use of the scarce materials are possible. With technological advance, it is doubtful whether, in the long run, any country or group of countries can be said to be wholly dependent on some other countries. This is true both for the North and for the South. It greatly reduces the alleged significance of global interdependence.

Institutional innovation in the field of minerals and energy requires resolution of the present conflicts between companies and governments. Exploration is a risky business in which one lucky strike has to pay for numerous unlucky strikes. This type of risk is borne more efficiently by an intergovernmental organization, which would also add to available information and reduce friction in negotiating contracts. A new institution could also supply finance for host country equity in new developments and for processing facilities in developing countries.

An area of positive-sum games is policies towards transnational corporations and direct private foreign investment. In the past, fears of expropriation, restrictions on repatriation or remittances, price controls and other policies reducing profitability or leading to losses have caused uncertainty and have raised the required rate of return on foreign investment. This high rate of return has, however, often led to the very measures that the investor feared, for host governments felt that companies were taking out of the country more than they were putting in.

There is a specific dilemma for developing countries. If the rate of re-investment of foreign profits is lower than the rate of return on the capital invested, remission of profits presents a drain on foreign exchange. If, on the other hand, the rate of reinvestment of foreign profits exceeds the rate of return, on plausible assumptions about the rate of growth of national income and the capital-output ratio, a growing proportion of the stock of capital is going to be owned by foreigners. This dilemma between foreign exchange losses and alienation of assets has led some countries to expropriate foreign enterprises. A reduction in the uncertainty about such measures would reduce both the rates of return required by the companies and incentives to take measures by host governments that raise risks for companies. Well designed measures to reduce uncertainty can increase the flow of foreign investment, induce companies to take a longer-term view, alleviate fears of host governments, and thus benefit both firms and host countries.

Among such measures would be investment guarantees, agreements on arbitration procedures, sell-out and buy-out options after agreed periods of prices to be determined by agreed procedures, model contracts, investment codes, joint ventures, and new public-private hybrid institutions, combining the virtues of private initiative and enterprise with those of a commitment to development.

Another area of mutual interest for policies toward multinational firms is the application of anti-trust action to the international

behavior of these companies. It is just as much in any industrial country's interest that its companies should not act like cartels or monopolies internationally, as it is that foreign companies should not monopolize its domestic market. There is now an asymmetry in that anti-trust action and restrictive practices tend to be outlawed for domestic activity but permitted (or even encouraged) for international ones.

The conclusion that these considerations lead to is the need for a *new* international institution which would comprise some of the areas now covered by GATT, some of those covered by UNCTAD, and some not covered at all. Such a new International Trade and Production Organization (as Miriam Camps¹⁰ has called it) would be concerned with laying down rules and principles not only for tariff and non-tariff barriers to trade, but also for intra-firm trade (which now escapes these rules), for state trading, increasingly important also in mixed economies, for restrictive business practices, agricultural products and raw materials (now under UNCTAD), services and for investment. The multilateral trade negotiations have not solved the problems of structural adjustments that a new, changing international division of labor calls for, nor have they touched on the investment wars that have tended to arise from the attempts of national governments to capture for themselves taxes and other benefits from private investment, thereby eroding the potential gains from investment. (Institutional arrangements to prevent these wars fall under the subsequent heading, "avoiding negative-sum games".) It may be argued that it is better to build on existing institutions and procedures, but as Gerald Helleiner has reminded us, Clausewitz said "A small jump is easier than a large one, but no one wishing to cross a large ditch would cross half of it first".

Common interests can also be established in cooperation in the management of the global commons: ocean fisheries, air and sea pollution, radio frequencies, civil air and merchant shipping routes and world monetary conditions. The already mentioned success of some international institutions devoted to technical aspects of international cooperation, like the International Postal Union, the International Telecommunication Union or the World Meteorological Organization bear witness to the possibility of successful international cooperation if strictly defined technical areas are at stake. As a by-product of this global management, revenues might be raised from some of these activities, like ocean fisheries or international travel.

¹⁰ The Case for a Global Trade Organization, Council on Foreign Relations, 1980.

2. Avoiding Negative-Sum Games

The essence of interdependence is that members of the world community are capable, by unilateral action, to inflict harm on others. The fear that others may take such action can be a sufficient condition for defensive, detrimental action of this kind. The situation is that analysed under such names as the prisoners' dilemma, the tragedy of the commons, and social traps. What is entirely rational from the point of view of each nation produces results that are destructive for all nations. In the absence of coordination or supranational authorities, the self-interested action of each government not only inflicts harm on other governments and countries, but also is detrimental to its own interests. But refraining from such action unilaterally is no good, as long as other governments follow similar, apparently self-interested courses, or are feared to do this.

The prime example in this field is the arms race which absorbs scarce resources and, beyond a certain critical point, which we have long ago exceeded, breeds violence. Between 1946 and 1976 some 120 wars were fought, 114 of them in the Third World. The number of people killed is somewhere between those killed in the First and Second World Wars.

It has often been noted that economic growth has not abolished poverty. It is less often noticed that large defence expenditure has actually bred violence. The Laffer curve, whatever may be true for taxation, seems to apply to expenditure on arms. Three percent of the total annual expenditure of \$ 500 billion now devoted to armaments would be doubling the annual resources devoted to official development assistance given by the OECD countries. But such arguments do not cut any ice until it can be established that the expenditure at present levels is counterproductive and that we would get better security from a reduced volume of expenditure.

Furthermore, protectionism and deflation to protect the balance of payments are instances of negative sum games. In the area of private foreign investment, actions by both parent and host governments to tilt the advantages from private foreign investment in their direction have similarly destructive effects. Large incentives are offered to bid for these investments in "investment wars", like the trade wars of the Thirties. Over-fishing, the pollution of the sea and the global atmosphere and the excessive exhaustion of non-renewable resources are other examples. Coordination of policies and international institutions for cooperation are needed to avoid such mutually destructive actions.

The institutional responses might be illustrated by internationally coordinated action. In order to avoid the self-defeating and mutually destructive actions arising from attempts to correct balance of payments deficits imposed by a few persistent surplus countries, an international central bank, with power to create liquid assets, is necessary. It has been argued that the system of flexible exchange rates has restored full autonomy for national monetary policies. But this is by no means as obvious as is often thought. Hardly any government would permit completely "clean" floating; and "dirty" floating may well require larger rather than smaller reserves to counter speculative attacks. For the creation of these an International Central Bank is necessary.

A second institutional reform would be a mechanism for some form of coordination of investment decisions, so as to avoid the swings between overcapacity and shortages of capacity in steel, shipbuilding and fertilizers, from which we have suffered in the past. Opponents of such coordination fear lest this is the entry of market-sharing agreement and cartels, but in many national plans coordination of investment decisions has proved entirely compatible with maintaining competition.

Other illustrations would be agreements to refrain from trade and investment wars and the already mentioned establishment of international firms that would combine the virtues of private enterprise and freedom from bureaucratic controls with the objective of promoting development. Another area would be taxes on activities where independent national actions now lead to the deterioration of the world natural environment: a tax on overfishing, on polluting the sea and atmosphere, or on mining non-renewable natural resources.

3. Zero-Sum Games

Exploration of areas of zero-sum games, that is to say actions where a sacrifice is required on the part of the developed countries in order to benefit the developing countries, comprise three fields. First, the correction of imperfections and biases in the existing world order which work against the developing countries. Second, transfers of resources from the rich to the poor. And third, more "voice" for them in the councils of the world.

(a) Existing Biases, Imperfections and Discriminations in the International System and How to Correct Them

An international economic order that discriminates systematically against one group of countries can give rise to confrontations and conflicts and to negative sum games in which all lose. But the appeal

to correcting inequities need not be wholly to national self-interest. There is an independent moral case for a just world order.

Countries should be willing to cooperate in correcting biases in market structures and government policies that are damaging to the developing countries.¹¹ Such corrections would contribute to a more equitable and therefore acceptable world order and, by reducing frictions and conflicts, can be seen to be also in the long-term interest of the developed countries.

A response along such lines would meet the demands of both efficiency and distributive justice. Not only are the specific proposals more in line with the canons of economic efficiency, but, by accommodating the developing countries' call for a fairer international order, they would prevent the recriminations and conflicts that are bound to cause international disorder, one of the greatest sources of inefficiency.

At the national level, governments attempt to provide macroeconomic stability through monetary and fiscal policies, to redistribute income through progressive taxes and social services, to guarantee farmers an adequate income, to correct for the worst features of free competitive markets, and to cushion victims against the damage of change. All these government actions are in the nature of public goods. There is no international government to do any of these things on a global scale. Therefore, international institutions are needed to provide internationally the "public goods" of stability and equity that national governments provide as a matter of course for their citizens. The implementation of such reforms would be a contribution to the foundation of a stable, equitable and prosperous world order.

Whatever the motivation for correcting imperfections or biases in the present international economic order, such biases occur in various fields. The division of the gains from trade may be very unequal because a few large buying companies from rich countries confront many weak sellers from developing countries, and the demand for the final product is fairly inelastic. Or the bulk of the processing of raw materials from developing countries may be done in the developed countries, who reap the large value added, not because they enjoy a comparative advantage but because of market power and policies, such as cascading tariffs, or discrimination in shipping or credit. Or the distribution of the gains from productivity growth between exporters and importers may be uneven, so that improving commodity terms of trade are consistent with deteriorating double factorial terms of trade.

¹¹ This subject is well treated in *Gerald K. Helleiner: World Market Imperfections and the Developing Countries*, Overseas Development Council, 1978.

In this context, thought should be given to what reforms are needed, by creating new or changing old institutions, rules, policies and other measures to change the location of economic activities and to improve the developing countries' bargaining power, so as to reduce the bias in the distribution of gains from trade.

There are imperfections in the export markets of developing countries. There are also imperfections in the supply of imports. Developing countries are often faced with import prices that are higher than those charged to industrial countries and often suffer from price discrimination, restrictive trade practices, export cartels, inter-firm arrangements for the allocation of markets. There exists evidence that small countries pay higher prices for imported machinery, chemicals, iron and steel than large countries. The U.S.A. prohibits cartels internally, but specifically exempts export cartels. Should there not be an anti-trust law internationally, just as there is one to protect US citizens?

There are also imperfections in the access to market information. The ability to buy cheap and sell dear depends upon full market information. The large transnational firms possess this but poor developing countries do not. The disadvantage is cumulative: ignorance about how to acquire information about production processes reinforces the absence of information about these products or processes themselves.

There are, furthermore, imperfections in access to knowledge and technology. Several measures have been proposed to correct this bias. They involve reforms of the patent law, in the market for technology and in the thrust of Research and Development expenditure. There is a bias in the developing countries' access to capital markets. There may be no shortage of finance in Eurocurrency markets, suppliers' credits or through the World Bank, but there may be a bias in the issues and bond markets. Much needs to be done in order to reduce imperfections and other obstacles in the way of access to the world's capital markets.

Imperfections in labor markets are reflected in the present bias in the admission and encouragement of certain types of professional manpower, often trained by the developing countries (Brain Drain), and the considerably less free movement of unskilled labor. The world's division into nation states, each monopolizing the physical and technical assets within its boundaries for its own benefit, is not consistent with a rational or moral or acceptable world order.

Does the international monetary system discriminate against developing countries? Monetary restrictions have an important impact on unemployment. The SDR-aid link is probably dormant for a while, but

there should be a gold-aid link. As Central Banks sell gold to the IMF for SDRs, the IMF can sell the gold and use the receipts for contributions to IDA.

Transnational corporations (TNCs) also introduce imperfections. How can we strengthen the bargaining position of developing countries in drawing up contracts with TNCs? How to enlarge the scope for “unbundling” the package of capital, management, know-how and marketing? What is the role of public sector enterprises in negotiating with private TNCs?

An analysis of the distribution of gains arising from much-touted “outward-looking” foreign investment, where the quasi-rents and monopoly profits accruing to capital, management and know-how go to the rich countries, while the near-subsistence wages for semi-skilled labor go to the developing countries would be useful. The world in which we live corresponds to neither of two popular models: it is neither a truly “liberal” world in which all factors are completely mobile across frontiers, so that they can seek their highest rewards; nor is it the world of the textbooks in which all factors are completely immobile internationally and trade is a substitute for factor movements.

Some factors of production, such as capital, management and know-how, are fairly mobile internationally, and earn high rewards, whereas unskilled and semi-skilled labor are immobile internationally, though in abundant supply domestically, and earn low rewards. This has important implications for the distribution of gains from trade, technology and investment, and for the attitudes towards multinational firms.

There are biases in information on political news coverage. Are the media biased in the scope and content of their news coverage? Is there a need for additional press agencies representing the point of view of developing countries?

Should reforms in all these areas take the form of restoring genuine competition, to reduce market power concentrations in rich countries, or should they take the form of mobilizing countervailing power, like organizing numerous poor producers (as the trade unions did in the nineteenth century), or should they take the form of changes in rules, institutions or legislation? Should there be reforms in the accumulation, selection and dissemination of information and knowledge? Many current recommendations are based on the false premise that existing markets are competitive and efficient, and spread the benefits of economic progress speedily and widely. This assumption is quite unrealistic for the world as a whole.

(b) Resource Transfer

A new international economic order calls for a substantial increase in the amount of resources to be transferred to the developing countries, with the primary objective of eliminating the worst aspects of poverty within the lifetime of a generation. The specific forms this transfer takes is a secondary question. It has been proposed that developed countries should commit themselves to a total, but that each country should be free to decide in what form it wishes to make its stipulated contribution, whether through commodity agreements, preferences, debt relief, additional ODA, etc. Such an approach would prevent differences among developed countries over specific instruments blocking the achievement of an agreed objective.

The rational way would be an international, progressive income tax, with a lower exemption limit and a rising aid/GNP ratio as income per head rises. Other tax proposals have been made, such as a tax on over-fishing, on global pollution, on seabed resources, on international travel, on armaments. But it seems to me that an international income tax would be the most rational way towards automaticity in contributions and fair sharing.

Monitoring of the objective, poverty eradication, can be done in a way that would avoid the intrusion of donor-country performance criteria, with all the suspicions to which this would give rise, and without the abuse of funds received by developing countries. Harlan Cleveland has proposed a system like that under the Marshall Plan, in which the developing countries themselves would examine and monitor each other's performance in reducing poverty. Accepted extra-national secretariats are another possibility.

(c) More "Voice"

The demand of the developing countries for greater participation in the international decision-making process calls for a reform in the membership and voting system of international institutions. More "voice" for the developing countries is likely to remove some of the frustrations that spring from the perception of powerlessness. But greater participation by the developing countries would be pointless if it were accompanied by reduced contributions from the industrial countries.

The demand for "more voice" is, of course, ultimately a demand for a different power distribution. Power to achieve common objectives can be a positive sum game, in the sense that joining others can strengthen this power. But where objectives conflict, power is a zero-

sum game. If there were a harmony of interests, more voice would not be needed. The demand for more voice implies that certain objectives of the claimants have not been met. What is ultimately at stake is a restructuring of power relations.

4. The Relation between Narrow and “Higher” National Self-Interest

We can build on areas of common national interests, emphasizing mutual benefits to be derived from, e.g. resumption of orderly and equitable growth in the world economy, forswearing self-defeating protectionism, exploring ways of increasing the resources in globally scarce supply, etc. But while there is considerable scope for positive sum games in exploring areas of common and mutual interests, and of avoiding self-defeating, mutually destructive policies of the prisoners’ dilemma type, there is also a “higher” interest in a world order that both is, and is seen to be, equitable, that is acceptable and therefore accepted, and that reduces conflict and confrontation.

All societies need for their self-regulation and for social control a basis of moral principles. Individuals are ready to make sacrifices for the communities they live in. Can this principle stop at the nation state? A belief in the harmony between self-interest and altruism is deep-seated in Anglo-Saxon thought and action. One is reminded of the eighteenth century Bishop Joseph Butler: “when we sit down in a cool hour, we can neither justify to ourselves this or any other pursuit, till we are convinced that it will be for our happiness...” The only question is why it appears to be easier to identify, or at least harmonize, individual happiness with the national interest than with that of the world community. It is odd that a moral, disinterested concern by rich countries with the development of the poor is hardly ever conceded. As hypocrisy is the tribute vice pays to virtue, so professions of national self-interest in the development of poor countries may be the tribute that virtue has to pay to vice.

Let us, in the present fashion for stressing common and mutual interests, not underestimate the power of moral appeals. Holland, Sweden and Norway, which have put international cooperation squarely on a moral basis, have hit the 0.7 aid target. It is the countries in which aid has been sold to the public as in the national self-interest where the effort is sadly lagging.

The common interests must also be defined in terms of different time horizons: the next year, the next five years, the next twenty years. There may be conflicts and trade-offs between these different time spans. For example, concessionary aid to the poorest may involve

economic sacrifices in the near future but, by laying the foundations for a world in which all human beings born can fully develop their potential, it contributes to the long-term interest of mankind.

One difficulty is that in democracies adults have votes, but children and the unborn have no votes. The fight is not only against powerfully organized vested interests, but also against all our own short-term interests, that neglect the interests of future generations.

Any attempt to build cooperation for development on moral principles has to answer three questions. First, do the rich in a community have an obligation in social justice (not only in charity) to the poor and whether the poor have a just claim on the rich. Second, does mankind constitute a community in the relevant sense or do communities stop at national boundaries? Third, does the existence of national governments not interfere with the discharge of the obligations of the rich, if such obligations exist, to the poor in the world community, if there is such a community?

The first question cannot be answered without an analysis of various theories of moral philosophy. But both utilitarianism and various types of entitlement theory would provide a basis for an obligation of the rich to contribute to improving the lot of the poor in a community. Perhaps more difficult is the case for saying that mankind does constitute a community in the relevant sense. Social contract theories might say that we need not do anything for the world community because the world community does not do anything for us, whereas the state provides protection, security and certain other services. But even if the first two questions were answered in the affirmative, the third question presents the difficulty that the discharge of the obligation may take the form of a redistribution of resources from the poor in rich countries to the rich in poor countries. To meet this difficulty we have to exercise our institutional imagining in finding procedures and institutions that avoid, or at least minimize, this possibility.

The "higher" interest in an acceptable world order can be defined either in moral terms or in terms of the desire to avoid negative sum games, to avoid breakdown and wars. Whatever the definition and justification, its aim is to transform adversary relationships into cooperation. When interests diverge or conflict, the task of statesmanship is to reconcile them. This is a task quite distinct from, and more important than, that of exploring areas of common or mutual interest. It is in this light that cooperative action to eradicate world poverty and to restructure the international economic order have to be seen.

Korreferat zu dem Vortrag: What New International Economic Order? (P. P. Streeten)

Von *Lutz Hoffmann*, Regensburg

Der Begriff „Neue Internationale Wirtschaftsordnung“ suggeriert, daß es bislang so etwas wie eine internationale Wirtschaftsordnung gegeben habe, die es zu reformieren oder gänzlich zu ändern gilt. Tatsache jedoch ist, daß es eine freie, demokratisch gesetzte Ordnung nie gegeben hat. Ordnungen der Vergangenheit, wie etwa die *Pax Britannica* oder die *Pax Americana* waren hegemonialer Art. Das Problem, vor dem die am internationalen Waren- und Faktoraustausch beteiligten Länder heute stehen, ist daher, daß von ihnen verlangt wird, eine Ordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen aufzustellen, für die es keine Vorbilder, infolgedessen kaum Erfahrungen und noch nicht einmal übereinstimmend vereinbarte Ziele gibt. Andererseits wird nicht zu unrecht erwartet, daß die Errichtung einer internationalen Wirtschaftsordnung die Wirtschaften der in die internationale Arbeitsteilung integrierten Länder zumindest bis auf mittlere Sicht nachhaltig beeinflussen wird. Langfristig mag es ausgleichende Anpassungsprozesse geben. Die einen hoffen, daß es ein Einfluß zum Guten ist, die anderen sehen schwerwiegende Nachteile. Von allen unbestritten ist, daß viel auf dem Spiel steht. Wen wundert es, daß in einer derartigen Situation keine bahnbrechenden Entscheidungen fallen und ein Fortschritt daher kaum sichtbar ist.

Wenn die Errichtung einer Wirtschaftsordnung zur Diskussion steht, dann ist es wohl angebracht, folgende grundlegende Fragen zu stellen:

- Warum sollte geordnet werden?
- Was sind die Ziele der Ordnung?
- Was kann geordnet werden?
- Was sollte im Rahmen des möglichen geordnet werden?

1. Warum eine „Neue Internationale Wirtschaftsordnung“?

Wenn man versucht, Antworten auf diese Fragen zu formulieren, dann wird sehr schnell offenbar, daß die Fragen nicht nur sehr komplex sind, sondern auch eng miteinander zusammenhängen. Besonders

für die Beantwortung der beiden ersten Fragen erscheint mir die von Paul Streeten getroffene Unterscheidung zwischen *Integration* und *Interdependenz* sehr hilfreich zu sein. Allerdings müßte man die Begriffe, insbesondere den Integrationsbegriff, noch etwas präziser und gleichzeitig auch differenzierter fassen, um sie analytisch voll nutzbar zu machen.

Unter einer interdependenten aber nicht integrierten Welt verstehe ich in Übereinstimmung mit Streeten souveräne, nur sich selbst verantwortliche Staaten, die zum jeweiligen nationalen Vorteil Güter und Faktorleistungen untereinander austauschen. Der Grad der wirtschaftlichen Interdependenz wird an der Mobilität und Substituierbarkeit von Gütern und Faktorleistungen über die Grenzen hinweg gemessen.

Bei dem Begriff der Integration sollte man zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration unterscheiden. Um den Tatbestand der *wirtschaftlichen* Integration zu erfüllen, muß zumindest ein formales Integrationskriterium gegeben sein. Je nachdem ob es sich um ein marginales oder sehr umfassendes Kriterium handelt, wird man verschiedene Grade wirtschaftlicher Integration unterscheiden müssen. Beispielsweise würde das Kriterium fester Wechselkurse einen verhältnismäßig geringen wirtschaftlichen Integrationsgrad widerspiegeln, während eine Zollunion schon eine verhältnismäßig weit fortgeschrittene wirtschaftliche Integration darstellt.

Auch bei der *politischen* Integration gibt es unterschiedliche Kriterien, die verschiedene Integrationsgrade anzeigen. Der Beitritt eines Landes zu den Vereinten Nationen und die damit verbundene Anerkennung ihrer Statuten ist ein sehr loses politisches Integrationskriterium. Der Zusammenschluß im Warschauer Pakt oder in der NATO stellt bereits eine wesentlich weitergehende politische Integration dar. Der Zusammenschluß zu einem Nationalstaat — etwa in der Form der Vereinigten Staaten von Amerika — ist die letzte Integrationsstufe vor dem Zentralstaat (im Unterschied zum föderativen Staat).

Wenn nicht integrierte Nationalstaaten miteinander Wirtschaftsbeziehungen eingehen, dann verhält es sich damit ähnlich wie wenn zwei unabhängige Privatleute durch Gütertausch ihre Situation wechselseitig zu verbessern suchen. Jeder entscheidet souverän aus eigener Verantwortung, ob der Tausch ihm einen Nutzen bringt; er geht die Tauschbeziehung nur dann ein, wenn die Entscheidung positiv ausfällt. Es ist nicht einzusehen, warum es für solche Tauschbeziehungen einer Ordnung bedürfe, da jeder sich seinen Tauschpartner beliebig wählen kann und keiner gezwungen ist, überhaupt in einen Tausch

einzutreten. Selbstverständlich ist eine theoretische ex ante Freiheit der Wahl dann nicht real vorhanden, wenn eine historisch gewachsene Beziehung eine Art de facto Integration geschaffen hat.

Der Wunsch nach einer Ordnung der Tauschbeziehungen kann dann auftreten, wenn die Wirtschaftssubjekte einer Gemeinschaft angehören, die sich von dem Tausch mehr als den individuellen Vorteil der betroffenen Tauschpartner verspricht. Der *Gemeinschaftsvorteil* kann unter Umständen auch in einer ausgeglicheneren Verteilung der Tauscherträge gesehen werden. Die Existenz einer solchen Gemeinschaft bedeutet, daß ein Mindestmaß an politischer Integration vorliegen muß. Wirtschaftliche Integration reicht nicht aus, denn sie begründet nicht das Bewußtsein des Entstehens von Vor- oder Nachteilen für eine Gemeinschaft. Ein solches Bewußtsein kann nur im Rahmen einer politischen Integration auftreten.

Die Schlußfolgerung ist, daß die Diskussionen über die Errichtung einer Weltwirtschaftsordnung solange keinen Erfolg versprechen, wie nicht ein Mindestmaß an politischer Integration zwischen den in die Ordnung einzubeziehenden Ländern hergestellt ist. Da die Wahrscheinlichkeit für das Zustandekommen einer politischen Integration auf globaler Ebene sehr gering ist, hingegen politische Integration auf der Ebene von Ländergruppen eher realisierbar erscheinen, stellt sich die Frage, ob die Ordnungsdiskussion sich nicht von der globalen Ebene wegbewegen und mehr auf Ordnungen für Ländergruppen konzentrieren sollte.

2. Was sind die Ziele der Ordnung?

Der Mangel an politischer Integration auf globaler Ebene erklärt auch, daß es bislang weder eine ausführliche Diskussion über gemeinschaftliche Ziele der internationalen Wirtschaftsordnung gegeben hat, noch eine Art stillschweigender Konsens über die zu verfolgenden Ziele existiert. Im Rahmen einer zwar interdependenten aber nicht integrierten Welt ist es auch fraglich, ob sich überhaupt Ordnungsziele formulieren lassen, die nicht lediglich Ableitungen national individueller Ziele sind. Wenn es sich aber letztlich um national individuelle Ziele handelt, dann ist bei Zielübereinstimmung zwischen verschiedenen Ländern eine Ordnung unnötig, da es im Eigeninteresse jeden Landes liegt, die Ziele möglichst durchzusetzen; bei Nichtübereinstimmung ist eine Ordnung nicht durchsetzbar, solange der grundlegende Zielkonflikt besteht. Durch machtpolitische Maßnahmen (oder Erpressungen) kann zwar möglicherweise eine Ordnung erzwungen werden, aber sie wird nur so lange halten, wie die dann einzusetzenden Sanktionsmechanismen anwendbar und wirksam sind. Historische Beispiele

für den Versuch, solche Ordnung zu etablieren, kann man in bestimmten Kolonialsystemen (z. B. Commonwealth) sehen, aber auch in dem neuzeitlichen Versuch Rohstoffe produzierender Länder, durch Rohstoffverknappung und Preisanhebung Ordnungsforderungen durchzusetzen.

Besteht dagegen eine politische Integration, der sich die Nationalstaaten verpflichtet fühlen, dann ist die Formulierung von Ordnungszielen grundsätzlich möglich. Wie aus der Theorie der Wirtschaftspolitik bekannt ist, genügt es jedoch nicht, Ordnungsziele lediglich aufzustellen, sondern es muß auch ein Konsens über die Zielgewichtung herbeigeführt werden können, und das Erreichbare beschränkt sich dann auf Minimalkompromisse.

Wie weit man sich auf Ordnungsziele und deren Gewichtung einigen kann, hängt vom Grad der politischen Integration ab. Im Falle einer sehr losen Integration besteht vermutlich nur geringes Interesse, Nationalinteressen global oder in Einzelfragen zugunsten von Gemeinschaftszielen zurückzustellen. Höhere Integrationsgrade lassen weitergehende Kompromisse zu. Beispielsweise konnte die in der politischen Integration verhältnismäßig weit fortgeschrittene Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in der Frage des Warenhandels und der Faktormobilität übergeordnete Allokationsinteressen zu Lasten nationaler Protektionsinteressen durchsetzen und selbst in der mit nicht unerheblichen Interessengegensätzen behafteten Agrarpolitik eine „Ordnung“ realisieren. Sie war aber politisch nicht so weit integriert, um auch die bei der Harmonisierung der Konjunkturpolitik aufbrechenden Interessengegensätze ausgleichen zu können. Nach der vorübergehenden Desintegration durch den Übergang zu flexiblen Wechselkursen folgte das Integrationsflickwerk des europäischen Währungssystems.

Zusammenfassend würde ich somit zu den Zielen der internationalen Weltwirtschaftsordnung sagen, daß beim gegenwärtigen politischen Integrationsgrad auf globaler Ebene nur sehr allgemeine und verhältnismäßig unverbindliche Ziele formulierbar sind, so daß es fraglich erscheint, ob der große intellektuelle und finanzielle Aufwand für die Ausarbeitung einer globalen internationalen Weltwirtschaftsordnung noch in einem vernünftigen Verhältnis zu dem zu erwartenden Ertrag steht.

3. Was kann geordnet werden?

Bei der Frage, was kann geordnet werden, würde ich im Rahmen der internationalen Wirtschaftsordnung das Schwergewicht auf Regeln legen. Institutionen würde ich im Unterschied zu Paul Streeten nicht als ein Ordnungsproblem ansehen, sondern mehr im Hinblick auf die

Frage, wie durch die Ordnung festgelegte Regeln am zweckmäßigsten erfüllt werden. Es mag Regeln geben, für die Institutionen sehr nützlich sind und andere, für die eine Institution eher schädlich oder irrelevant ist. Beispielsweise würde ich im nationalen Rahmen die Institution des Bundeskartellamts nicht als Bestandteil unserer Wirtschaftsordnung ansehen, sondern als ein (wenig wirksames) Instrument, das zur Erfüllung der in der marktwirtschaftlichen Ordnung festgelegten Regeln beitragen soll.

Bei den Regeln unterscheidet Streeten zunächst zwischen *uniformen* und *universellen* Regeln. Uniforme Regeln sind solche, die für alle einheitlich gelten und daher einfach sind. Universelle Regeln haben mit uniformen Regeln gemeinsam, daß sie generell anwendbar sind. Sie beziehen sich also nicht auf Einzelfälle. Im Unterschied zu uniformen Regeln erlauben sie jedoch, zwischen verschiedenen Ländern nach eindeutig festgelegten Kriterien zu differenzieren. Universelle Regeln können daher verhältnismäßig komplex sein.

Streeten spricht sich für universelle Regeln aus, obwohl er zugesteht, daß uniforme Regeln den Vorteil haben, leichter aushandelbar zu sein und weniger Gelegenheit zu Mißbrauch zu bieten. Sie haben jedoch den Nachteil, einseitige und ungerechte Lösungen zu begünstigen. Das von Streeten beklagte Ungerechtigkeitsselement uniformer Regeln ist wohl darin zu sehen, daß in Verhandlungen ungleicher Partner sich die Interessen des Stärkeren durchzusetzen pflegen. Eine uniforme Regel wird daher im Falle konfligierender Zielsetzungen vor allem die Ziele des mächtigeren Partners repräsentieren.

Man mag darüber streiten, ob es sich hier tatsächlich um ein Gerechtigkeitsproblem handelt, da grundsätzlich kein souveränes Land gezwungen ist, Verhandlungen zu führen oder einer ihm ungerecht erscheinenden Verhandlungslösung zuzustimmen. Dennoch sehe ich in einer nicht integrierten Welt einen erheblichen Vorteil in universellen Regeln gegenüber uniformen Regeln. Er liegt darin, daß in universellen Regeln ein breiteres Zielspektrum zu einem konsensfähigen Zielpaket zusammengeschürt werden kann, so daß Verhandlungsfortschritte möglich werden. Uniforme Regeln ermöglichen hingegen nur die Berücksichtigung von ein oder maximal zwei Zielen, die gewöhnlich nur von einem Teil der am internationalen Wirtschaftsverkehr beteiligten Staaten getragen werden. Beispielsweise würde eine uniforme Regel zugunsten eines generell liberalisierten Kapitalverkehrs zwar im Interesse der kapitalreichen Länder und vielleicht auch noch der halbindustrialisierten Entwicklungsländer liegen, aber wohl kaum von den ärmeren Entwicklungsländern akzeptiert werden können. Wird diese Regel verbunden mit bestimmten Auflagen über das Investi-

tionsverhalten in den ärmeren Entwicklungsländern, dann würde die Basis für eine Einigung rasch verbreitert.

In einer integrierten Welt könnte der administrative Vorteil uniformer Regeln genutzt werden, da durch ihre Einseitigkeit hervorgerufene Ungerechtigkeiten durch kompensierende Maßnahmen ausgeglichen werden können. Übergeordnete Zielsetzungen integrierter Ländergruppen würden diesen Ausgleich je nach Integrationsgrad mehr oder weniger stark erzwingen.

Institutionen sollten meines Erachtens, wie bereits erwähnt, nicht Bestandteil einer (neuen) Weltwirtschaftsordnung sein. Eine Ordnung sollte ähnlich einem Grundgesetz einen dauerhaften Charakter haben. Das bedeutet nicht Inflexibilität. Wie Streeten zu Recht bemerkt, können Regeln universell und flexibel sein. Es sollte aber sichergestellt sein, daß die Ordnung nicht durch politische Modeströmungen ständig geändert wird.

Im Unterschied zur Ordnung sollten Institutionen grundsätzlich nicht auf Dauer angelegt sein. Ihre Existenzberechtigung leitet sich von ihrer Aufgabe her, die Durchführung der in der Ordnung festgelegten Regeln zu ermöglichen oder zu erleichtern. Art, Größe und Struktur der Institution kann und sollte sich daher ständig ändern, je nachdem welche Probleme bestehende Institutionen mit der Durchführung der Regeln haben und welche neuen Einsichten über mögliche institutionelle Verbesserungen gewonnen werden. Ich stimme Streeten zu, daß die heutigen Institutionen möglicherweise nicht in der Lage sind, für die Einhaltung der im Rahmen einer Weltwirtschaftsordnung zu erstellenden Regeln zu sorgen. Ich folge ihm aber nicht in der Schlußfolgerung, daß damit die Schaffung zusätzlicher Institutionen hinreichend begründet sei.

Es wäre vorstellbar und wünschenswert, die Statuten bestehender Institutionen so flexibel zu gestalten, daß sie neuen Aufgabenbereichen zügig angepaßt werden können. Wenn man glaubt, daß die „vested interests“ bestehender Institutionen eine derartige Anpassung unmöglich machen, dann besteht immer noch die Möglichkeit, die Institutionen zugunsten neuer abzuschaffen. Die neuen Institutionen sollten dann aber mit der erforderlichen Anpassungsflexibilität ausgestattet werden. Streeten sagt selbst, daß die Inflexibilität bestehender Institutionen den Fortschritt eher behindert als fördert. Er sagt jedoch nicht, wie bei den von ihm vorgeschlagenen neuen Institutionen dieser Mangel vermieden werden kann und welche Konsequenzen für die erstarrten und nicht mehr anpassungsfähigen Institutionen zu ziehen sind.

Zusammenfassend möchte ich zu der Frage, was geordnet werden kann, folgendes feststellen: Im Rahmen einer Weltwirtschaftsordnung

können Regeln, aber nicht Institutionen festgelegt werden. Solange wir es nicht mit einer integrierten Welt zu tun haben, sind universelle Regeln gegenüber uniformen Regeln vorzuziehen. Der spezifische Vorteil uniformer Regeln kann dagegen für integrierte Ländergruppen genutzt werden. Man könnte sich beispielsweise vorstellen, daß es eine universelle Regel gibt, die den Anwendungsbereich uniformer Regeln für Ländergruppierungen unterschiedlichen Integrationsgrades differenzierend festlegt.

Was die inhaltliche Ausgestaltung von Regeln anbelangt, so scheinen mir Lösungen in den Bereichen erzielbar, wo entweder Interessenübereinstimmung besteht oder ein Interessenausgleich hergestellt werden kann. Bei *Interessenübereinstimmung*, die auf globaler Ebene jedoch kaum anzutreffen sein wird, reichen uniforme Regeln aus. Die Tatsache, daß in der Regel divergierende Interessen zu einem *Interessenausgleich* gebracht werden müssen, verlangt universelle Regeln. Die Betonung von Interessen schließt die Anwendung moralischer Prinzipien als Leitlinie für Regelsetzungen aus. Das heißt nicht, daß internationale Beziehungen nichts mit Moral zu tun haben könnten. Es heißt lediglich, daß moralische Prinzipien nicht ordnungsbestimmend sein können.

Die Tatsache, daß in der Vergangenheit moralische Überlegungen mit Ordnungsvorstellungen in Zusammenhang gebracht wurden, scheint mir für das wechselseitige Nichtverstehen und das aneinander Vorbeireden wesentlich mitverantwortlich zu sein. Moralvorstellungen sind kultur- und zivilisationsbedingt. Wenn wir die Eigenständigkeit von Kulturen und Zivilisationen anerkennen, dann sollten wir weder erwarten noch danach trachten, daß sich unsere eigenen Moralvorstellungen in der Welt durchsetzen.

Ein weiterer Grund ist, daß Moralvorstellungen und Interessen nur wenig miteinander zu tun haben und häufig sogar einander zuwiderlaufen. Interessen sind aber handlungsbestimmend. Ebenso wie Jürgen Habermas für die Wissenschaft vom „erkenntnisleitenden Interesse“ sprach, läßt sich für die internationalen Beziehungen ein „handlungsleitendes Interesse“ ausmachen. Wenn man versuchte, Ordnungen nach Moralprinzipien aufzustellen, dann ist mit Sicherheit damit zu rechnen, daß die handlungsleitenden Interessen die Ordnung stetig zu durchkreuzen suchen und daher letztlich zu Fall bringen müssen. Moralprinzipien können daher nicht Grundlage einer Ordnung sein, die über längere Zeit Bestand haben soll.

Diese Aussagen stehen nicht in Widerspruch zu der Forderung von Paul Streeten, daß moralische Prinzipien nicht nur für Individuen, sondern auch für Staaten gelten sollten. Die hochindustrialisierten

Staaten sollten sich moralisch verpflichtet fühlen, ihren Beitrag dazu zu leisten, daß auch die Menschen in den Entwicklungsländern ohne Hunger und in Würde leben können. Es erscheint sinnvoll, hierfür bestehende Institutionen zu stärken oder durch neue Institutionen zu ersetzen, damit der Beitrag der Industrieländer zur Lösung dieses Problems in der Form von Kapitaltransfer oder der Übertragung von technischem Wissen möglichst groß und wirksam ist. Diese Institutionen können und sollten an von den betreffenden Ländern anerkannte moralische Prinzipien appellieren. Sie können auch durch Aufmerksammachen auf Unterlassungen die moralische Empörung anderer Länder mobilisieren und so einen Handlungsdruck auf das betreffende Land ausüben. Das sind aber Dinge, die außerhalb einer Wirtschaftsordnung liegen. Sie müssen institutionell angegangen werden. Wenn beispielsweise die Kirche in den Ländern Lateinamerikas in den vergangenen zwei Jahrzehnten die armen Bevölkerungsschichten nicht nur finanziell unterstützt hat, sondern auch durch moralische Appelle die betreffenden Regierungen zum Handeln zugunsten dieser Bevölkerungsteile aufforderte, dann war das sicher wichtig und hilfreich; niemand würde jedoch vermutlich daran denken, die Kirche zu einem Bestandteil der internationalen Wirtschaftsordnung zu machen.

4. Was sollte im Rahmen des möglichen geordnet werden?

Zur Frage, was nun konkret im Rahmen des möglichen geordnet werden sollte, kann ich nur einige selektive Aussagen machen. Mir scheint der von Paul Streeten gewählte Ansatzpunkt, zwischen „Spielen“ mit *Positivsummen*, *Negativsummen* und *Nullsummen* zu unterscheiden, nützlich zu sein. Allerdings dürfte diese Einteilung nur für integrierte Ländergruppen ein hinreichendes Differenzierungskriterium sein. Für nichtintegrierte Länder müßte man vermutlich noch so etwas wie langfristige *Pareto-Effizienz* einführen. Ordnungen, die einige Länder auf Dauer zugunsten anderer benachteiligen, können keinen Bestand haben. Das Problem bei der Anwendung dieses Prinzips dürfte weniger seine generelle Anerkennung sein, als vielmehr die Schwierigkeit, in konkreten Situationen die Pareto-Effizienz einer Regel plausibel zu machen.

Es mag eingewendet werden, daß Pareto-Effizienz bekanntlich das Verteilungsproblem ausklammert und damit die Anwendung dieses Prinzips die Berücksichtigung einer Reihe der von den Entwicklungsländern in der Diskussion um die Weltwirtschaftsordnung vorgetragenen Anliegen von vornherein ausschließt. Dieser Einwand trifft sicher zu. Verteilungsnachfragen sind Fragen der Moral oder der Ethik. Sie sind zweifellos wichtig und sollten in den Beziehungen zwi-

schen Industrieländern und Entwicklungsländern im Vordergrund der Diskussion stehen. Sie können aber wegen ihrer moralischen Grundlage nicht Gegenstand einer Wirtschaftsordnung sein.

Positivsummen-Spiele sind in verschiedenen Bereichen realisierbar. Streeten hat eine Reihe davon genannt. Zu ihnen gehören so klassische Postulate wie etwa eine Liberalisierung des Welthandels. Was bei dieser Forderung oft vergessen wird ist, daß die positiven Wirkungen einer Liberalisierung wesentlich davon abhängen, inwieweit die Liberalisierung tatsächlich zu einer Wettbewerbssituation führt. Vermutlich wird es nötig sein, eine Liberalisierungspolitik durch Maßnahmen zu flankieren, die Monopolpositionen einschränken und den Wettbewerb aktiv fördern.

Prinzipiell ist auch eine Liberalisierung im Bereich der Investitionen zu befürworten, und zwar genau aus den Gründen, die Streeten genannt hat. Der Schaden, den transnationale Unternehmen bisweilen in Entwicklungsländern angerichtet haben, resultiert nicht in erster Linie daraus, daß diese Unternehmen einen ungehinderten Zugang zu diesen Wirtschaften hatten, sondern war unter anderem das Ergebnis einer interventionistischen, selektiven Wirtschaftspolitik der Gastländer selbst. Ich plädiere nicht dafür, daß transnationale Unternehmen außerhalb jeglicher wirtschaftspolitischer Datensetzungen operieren sollen. Im Gegenteil: ein Land sollte sich sehr wohl überlegen, wie stark es die Unternehmen besteuert, in welchen Bereichen Infrastrukturinvestitionen als Investitionsanreiz errichtet werden und mit welchen Faktorpreisrelationen die Unternehmen konfrontiert werden. Das sind Fragen der nationalen Wirtschaftspolitik. Die Regeln, die im Rahmen einer internationalen Ordnung festgelegt werden könnten, betreffen die Mobilitätsmöglichkeiten und die Eigentumsrechte für derartige Investitionen. Streeten hat einige konkrete Aspekte genannt, wie etwa Investitionsgarantien, Abkommen über Schiedsgerichtsbarkeiten, usw.

Ein weiterer Bereich, in dem eine internationale Wirtschaftsordnung Regeln schaffen könnte, sind „externe Bereiche“. Unter externen Bereichen verstehe ich einmal jene, in denen (bisher) keine Eigentumsrechte vorliegen, wie zum Beispiel in offenen Meeren oder im Weltraum. Externe Bereiche sind aber auch Umweltbelastungen im weitesten Sinne. Regelungen hierfür sind zweifellos Spiele mit positiven Summen. Die Konzentration der Diskussion über eine internationale Wirtschaftsordnung auf diese Bereiche erscheint mir außerordentlich wichtig und eher erfolversprechend als eine Reihe anderer Aspekte, die vor allem Verteilungsfragen berühren.

Ein weiterer Regelungsbereich ist die Festlegung der Vertretung in internationalen Institutionen. Nicht die Schaffung von Institutionen als

solche kann Gegenstand einer internationalen Ordnung sein, aber sehr wohl die prinzipielle Frage, wie internationale Institutionen grundsätzlich gestaltet sein sollten. Dazu gehören auch so grundlegende Fragen, wie etwa die des Stimmrechts einzelner Länder oder von Ländergruppen.

Zusammenfassend möchte ich zur Frage, was geordnet werden sollte, folgendes festhalten: Geht man von der Hypothese des handlungsleitenden Interesses aus, dann sollten Ordnungen nicht auf Moralprinzipien basieren, da sie anderenfalls keinen Bestand haben werden. Moralischen Verpflichtungen ist durch die Schaffung geeigneter Institutionen nachzukommen. Das bedeutet nicht notwendigerweise, daß neue Institutionen gegründet werden müssen; man kann das gleiche auch dadurch erreichen, daß bestehende Institutionen flexibler gemacht werden. Kriterien für die Wahl von Ordnungsbereichen können einmal Positivsummen-Spiele und zum anderen Pareto-Effizienz sein. Letzteres ist insbesondere für nichtintegrierte Länder eine notwendige Bedingung.

Soziale Marktwirtschaft als weltwirtschaftliche Strategie

Von Reinhard Blum, Augsburg

I. Vorbemerkungen

Die traditionelle Wirtschaftstheorie bzw. Theorie der Wirtschaftspolitik gerät mit ihrer Unterscheidung von alternativen Idealtypen (Marktwirtschaft oder Planwirtschaft) und aus ihnen abgeleiteten Realtypen (z. B. Soziale Marktwirtschaft) als „Misch-Systeme“ konsequent zu Ende gedacht in eine Sackgasse: Das für den Idealtyp (Freie Marktwirtschaft) als erstbeste Lösung abgeleitete Wohlfahrtsmaximum setzt eine soziale Wohlfahrtsfunktion voraus; sie aber darf es gemäß dem unterstellten Prinzip individueller Freiheit („normative Theorie“) nicht geben (Unmöglichkeitstheorem der Lehrbücher). Andererseits muß auch die traditionelle Theorie der Wirtschaftssysteme die „Misch-Systeme“ der Wirklichkeit als den Regelfall anerkennen („positive Theorie“). Was im politischen Alltagsleben „Gemeinwohl“ heißt und den Wirtschaftstheoretikern unklarer vorkommt als ihr „Wohlfahrtsmaximum“, entsteht aus einer Mischung von wirtschaftlichen (marktwirtschaftlichen) und politischen (demokratischen oder hierarchischen) Entscheidungsprozessen. Mit dem Misch-System „Soziale Marktwirtschaft“ verbindet sich historisch gesehen das Wirtschaftswunder der Bundesrepublik Deutschland. Trotzdem neigt an den alternativen Idealtypen geschultes wirtschaftstheoretisches Denken dazu, Mischsysteme der Wirklichkeit als „zweitbeste Lösung“ abzuwerten. Diese „normative Theorie“ liefert das Licht, in dem die „positive Theorie“ die Wirklichkeit analysiert. Dies könnte eine Erklärung dafür liefern, warum Ökonomen aus Industrieländern mit zunehmender wirtschaftstheoretischer Schulung zwar selbstsicher (freie) Marktwirtschaft und Freihandel als weltwirtschaftliche Strategie empfehlen, aber nicht — gemäß der eigenen Erfahrung — „gelenkte Marktwirtschaft“ bzw. die Soziale Marktwirtschaft entsprechend den deutschen Erfahrungen. Erst mit den nicht mehr zu ignorierenden Forderungen der Entwicklungsländer (EL) nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung, die besonders wirtschaftstheoretische Ökonomen eine „Weltplanwirtschaft“ befürchten läßt, besinnen sich (deutsche) Ökonomen und Politiker offenbar häufiger auf die eigene Erfahrung mit der Sozialen Marktwirtschaft.

Die Entstehung der Sozialen Marktwirtschaft aus dem Wunsch, ein dritter Weg zu sein zwischen traditionellem Kapitalismus und Sozialismus, Ost und West, trifft sich mit ähnlichen Hoffnungen der Entwicklungsländer. Das findet einen deutlichen Niederschlag in deren Charakterisierung als „dritte Welt“. Im folgenden wird zu zeigen versucht, daß sich die Wirklichkeit und ihre Problemlösungen mit organisationstheoretischen Konzepten der modernen Betriebswirtschaftslehre besser als „organische Entwicklung“ erklären läßt (organisches bzw. systemorientiertes Denken), als mit der traditionellen wirtschaftstheoretischen Entscheidungslogik nach alternativen Prinzipien (Markt- oder Planrationalität). Letztere maßt sich deterministisch das Wissen an, Maxima von Nutzen, Gewinn und Wohlfahrt ableiten zu können. Die Voraussetzungen dafür fehlen aber gerade in einer als freiheitlich-demokratische Ordnung verstandenen „offenen Gesellschaft“. Deshalb ist bei Übertragung marktwirtschaftlichen Denkens auf die EL zunächst zu fragen, ob die wirtschaftstheoretisch gerechtfertigten oder mit Unwerturteilen belegten Idealtypen Marktwirtschaft oder Planwirtschaft als Orientierung für eine weltwirtschaftliche Strategie geeignet sind (Teil II) und welche Voraussetzungen insbesondere die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich mit den heutigen Entwicklungsländern hatte (Teil III).

Abschließend wird empfohlen, die Entwicklungsländer als „Soziale Frage der Welt“ nicht als Problem einer zum Wohlfahrtsmaximum führenden Entscheidungslogik nach alternativen Prinzipien (mechanisches Denken) zu sehen, sondern als weltwirtschaftliches Organisationsproblem gemäß Zielen und Zwecken. Dazu bietet es sich an, den Wandel der modernen Betriebswirtschaftslehre von einer entscheidungsorientierten zur systemorientierten Betriebswirtschaftslehre für Volkswirtschafts- und Weltwirtschaftslehre ebenfalls zu vollziehen (Teil IV).

Das setzt allerdings voraus, daß die Entwicklungsländer — in Analogie zu Erfahrungen der Industrieländer im 19. Jahrhundert — als „soziale Frage der Welt“ erkannt und eine neue Weltwirtschaftsordnung als Chance zur Verbesserung bestehender Zustände gesehen wird. Leser, die beide Ansatzpunkte für Phrasen, unbewiesene Behauptungen oder gar ideologische Vorurteile ansehen, werden im folgenden keinen „festen Punkt“ finden, an dem ihre (marktwirtschaftliche) Logik und Rationalität ansetzen könnte. Das Denken in Idealtypen beginnt somit bereits bei der Diagnose bestehender Verhältnisse: Wer Soziale Marktwirtschaft als zweitbeste Lösung abwertet, wird sich auch bei der Diagnose der „sozialen Frage“, des Elends und der Ungleichheit der Verteilung in der Welt schwertun. Das gilt auch für die Anerkennung der „neuen Weltwirtschaftsordnung“ als entsprechendes

Heilmittel. Wer marktwirtschaftliche und demokratische Entscheidungsprozesse aus Prinzip für „ineffizient“ hält, wird die Diagnose von Krisen als willkommenen Anlaß nehmen, das „Gemeinwohl“ durch bürokratische Entscheidungsprozesse „effizienter“ durchzusetzen. Lernprozesse erzwingt in beiden Fällen erst der politische Druck der Masse der Benachteiligten bzw. — abwertend — der „Druck der Straße“ oder die „Diktatur der Mehrheit“.

II. Soziale Marktwirtschaft als beste oder zweitbeste Lösung

„Ich bin kein Nationalökonom. Aber ich weiß, daß man ohne mehr Markt und Eigeninitiative die Probleme in der Dritten Welt nicht lösen kann.“ Zu dieser „entwicklungspolitischen Strategie“ bekannte sich der neue Präsident der Weltbank A. W. Clausen¹. Die an der klassischen Wirtschaftstheorie geschulten Wirtschaftswissenschaftler neigen zu derselben Schlußfolgerung — aber gerade weil sie Nationalökomenen sind, weil sie ökonomisch, sachlich und nicht politisch entscheiden. Unbestritten stellt der Markt eine der ältesten „sozialen Erfindungen“ zur individuellen Steuerung wirtschaftlicher Interessen dar. Mit der Marktwirtschaft bzw. der „freien Marktwirtschaft“ als Idealtyp bzw. Leitbild vollzieht sich jedoch eine entscheidende Veränderung in der Zuordnung zwischen wirtschaftlichem und politischem Teilsystem der Gesellschaft. Die Verbindung zwischen beiden Bereichen meint der Begriff Politische Ökonomie. Er entstand nicht zufällig gleichzeitig mit der Herausbildung der Wirtschaftswissenschaft als selbständige Wissenschaft, nämlich als Merkantilismus².

1. Marktwirtschaft als „erstbeste Lösung“

Hinter den Befürchtungen, eine neue Weltwirtschaftsordnung verleite zur Systemüberwindung, zur „Weltplanwirtschaft“³ verbirgt sich die traditionelle Vorstellung, nur die konsequente marktwirtschaftliche Organisation garantiere das Wohlfahrtsmaximum, die „erstbeste Lösung“. Dies ist auch einer der Ausgangspunkte in der Leitidee der So-

¹ „Die Welt“ Hamburg vom 29. 9. 1981.

² Siehe dazu R. Blum: Neoklassische und neomerkantilistische Perspektiven in der Modernen Wirtschaftspolitik, in: F. Neumark (Hrsg.), Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie II, Berlin 1982, S. 63 - 91.

³ Siehe H. Gröner und A. Schüller (Hrsg.): Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart, New York 1978, Teil E, S. 239 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung, in: Der Bundesminister für Wirtschaft, Studien-Reihe 15, Bonn, Göttingen 1976, S. 60, siehe auch S. 59 und S. 10.

zialen Marktwirtschaft⁴. Sie trennt deshalb zwischen marktwirtschaftlichem Wachstum und Verteilung bzw. sozialer Lenkung. Grundlage dafür ist wirtschaftliches Wachstum. Bestes Mittel zur Erreichung dieses Ziels ist Marktwirtschaft. Sie wiederum, so sagt man, erfüllt bereits soziale Forderungen, wie z. B. Leistungs- und Bedürfnisgerechtigkeit. Soziale Steuerung muß darauf Rücksicht nehmen, um das für die Marktwirtschaft unerläßliche Anreizsystem für individuelle Leistung nicht zu zerstören. Das führt zur Vorstellung einer Art „marktkonformer sozialer Lenkung“, einer „marktwirtschaftlichen Sozialpolitik“. Dabei droht der eigenständige Beitrag des politischen, demokratischen Entscheidungsmechanismus zum Gemeinwohl wieder verloren zu gehen bzw. in den Hintergrund zu treten. Die Ausrufung einer „zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft“ als gesellschaftspolitische Ergänzung⁵ bestätigt einmal die Trennung von wirtschaftlichem Wachstum und — nachträglicher — sozialer Lenkung und zum anderen die Gefahr eines sozialen bzw. gesellschaftspolitischen Lenkungsdefizits durch den Vorrang des wirtschaftlichen Wachstums. Die soziale und politische Steuerung der Wirtschaft erhält aber eher die Rolle eines Krisenmanagements zur Vermeidung sozialer Spannungen, politischer Krisen und wirtschaftlicher Engpässe. Daraus ergeben sich weitere Phasen der Sozialen Marktwirtschaft⁶.

Diese Perspektive unterscheidet sich wesentlich von den Einsichten des neuen Wirtschaftsliberalismus, insbesondere des Ordoliberalismus, daß Fehlentwicklungen, Schäden für das Gemeinwohl sich nur vermeiden lassen, wenn Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik eine Einheit darstellen. Die Priorität der demokratischen, politischen Steuerung zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht in der freiheitlich-demokratischen Ordnung durch einen „starken“, demokratischen Staat erfordert, daß erst die Weichen gestellt, der Rahmen durch staatliche, politische Eingriffe vorgegeben wird, bevor wirtschaftliches Wachstum sich durch marktwirtschaftliche Selbststeuerung vollziehen kann. Die Wirtschaftspolitik der Industrieländer (IL) setzt sowohl einen qualitativen (Ordnungspolitik) als auch einen quantitativen Rahmen (Prozeßpolitik als

⁴ A. Müller-Armack: Artikel ‚Soziale Marktwirtschaft‘, in: „Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, HdSW“, Stuttgart, Tübingen, Göttingen, Bd. 9 (1956), S. 390 ff.; R. Blum: Artikel ‚Marktwirtschaft, soziale‘, in: „Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, HdWW“, Stuttgart, New York, Bd. 5 (1980), S. 153 - 166.

⁵ A. Müller-Armack: Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik (1960), Wiederabdruck, in: Ders.: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration. Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 4, Freiburg i. Br. 1966, S. 267 ff.

⁶ Vgl. Ph. Herder-Dorneich: Wirtschaftsordnungen. Pluralistische und dynamische Ordnungspolitik, Berlin 1974, S. 72 ff.

Globalsteuerung). Nur so läßt sich vermeiden, daß die Politik als eine Art „Feuerwehr“ immer erst dann eingreift, wenn mächtige Gruppen die Sicherung ihrer Interessen im Namen des Gemeinwohls durchzusetzen versuchen. Dies meinten ordoliberales Autoren, wenn sie von interventionistischen, punktuellen oder dirigistischen Eingriffen sprachen.

Damit ist eine Antwort gegeben auf die entscheidende Frage, was zu tun ist, wenn Marktprozesse der Wirklichkeit gemäß dem gesellschaftspolitischen Bewußtsein der Bürger nicht die Ergebnisse hervorbringen, die den Vorstellungen und Erwartungen von Gemeinwohl entsprechen. Insofern besitzen qualitative (ordoliberales) und quantitative (Tinbergen) Theorie der Wirtschaftspolitik denselben Ausgangspunkt: Gemeinwohl hat trotz oder gerade wegen der Selbststeuerung der Wirtschaft durch Marktprozesse seinen Ausgangspunkt in politischen, demokratischen Abstimmungsprozessen.

Diesen Wechsel des Denkmusters (Paradigma in der Sprache der modernen Wissenschaftstheorie) im neuen Wirtschaftsliberalismus verarbeitet die traditionelle Wirtschaftstheorie durch Festhalten an den alternativen Idealtypen Markt- und Planwirtschaft, die auch die Rationalität in „Marktrationalität“ und „Planrationalität“ spalten⁷, überhaupt nicht, bzw. es werden pragmatisch „Mischsysteme“ als „zweitbeste Lösungen“ geduldet. Dieses Denkmuster führt zu paradoxen Schlüssen, Widersprüchen und Konflikten, wenn es dazu dient, das Wohlfahrtsmaximum bei marktwirtschaftlicher Ordnung nachzuweisen. Die dazu benutzte „reine Wirtschaftstheorie“ als „Wohlfahrtstheorie“ demonstriert jedoch — konsequent zu Ende gedacht —, daß „unter idealen Voraussetzungen“ Marktwirtschaft und Planwirtschaft dasselbe Ergebnis für die Wohlfahrt haben⁸.

Dieses Ergebnis beruht auf der Verwandtschaft bzw. Gleichheit des Denkmusters, das ökonomischem Prinzip und Rationalität einen „Alleinherrschaftsanspruch“ zubilligt. So ergibt die Wohlfahrtstheorie, daß die Bestimmung des Wohlfahrtsmaximums der Marktwirtschaft eine „soziale Wohlfahrtsfunktion“ und damit eine Art „wohlwollenden Diktator“ voraussetzt, der sie durchsetzt. Aus der Tatsache, daß dies gemäß dem Ausgangspunkt in individueller Freiheit unmöglich ist (siehe oben), wird jedoch eine unmögliche Folgerung gezogen: Ein Wohlfahrtsmaximum in einer freiheitlich-demokratischen Ordnung garantiert nur

⁷ R. Dahrendorf: Markt und Plan — zwei Typen der Rationalität, in: Ders.: Konflikt und Freiheit. Auf dem Weg zur Dienstklassengesellschaft. Gesammelte Abhandlungen II, München 1972, S. 240 - 253.

⁸ H. Schneider: Mikroökonomie. Eine Einführung in die Preis-, Produktions- und Wohlfahrtstheorie, München 1973, S. 110 f.

die Marktwirtschaft. Dieser Schluß ist unmöglich. Die „soziale Wohlfahrtsfunktion“ als Voraussetzung des Wohlfahrtsmaximums auch bei marktwirtschaftlicher Ordnung zwingt vielmehr zu dem Umkehrschluß, daß in einer freiheitlich-demokratischen Ordnung die Bestimmung eines Wohlfahrtsmaximums unmöglich ist.

Der gesunde Menschenverstand läßt deshalb auch den an den Alternativen Markt- und Planwirtschaft theoretisch geschulten Ökonomen zu Recht die zweifelnde Frage stellen: „Und möglicherweise ist Unvollkommenheit das Schicksal (und die Hoffnung) dieser Welt⁹.“ Die Logik der „reinen Theorie“ setzt sich aber erneut durch, wenn zugunsten der Forderung nach „mehr Markt“ auf neue, „andere ökonomische Theorien, die zur Rechtfertigung in weit besserem Maße geeignet sind“ gehofft wird. Diese Hoffnung nährt eine „ökonomische Theorie“ der Politik, der Demokratie, des Rechts und der Gerechtigkeit. Diese neuen Theorien erheben den Anspruch, eine „neue politische Ökonomie“ zu sein¹⁰. Genau besehen erweitern sie aber mit diesem Anspruch lediglich den „Alleinherrschaftsanspruch“ ökonomischer, marktwirtschaftlicher Prinzipien in einem geschlossenen Denksystem auf Politik, Recht und Gerechtigkeit. Die Gesellschaft als „Markt- und Tauschgesellschaft“ fasziniert auch die Politologen und Soziologen¹¹. Ihre Versuche zur Interpretation der ganzen Gesellschaft als „Markt- und Tauschgesellschaft“ macht den Unterschied zwischen Markt als gesellschaftlicher Institution und Marktwirtschaft als Idealtyp gesellschaftlicher, sozialer Organisation deutlich. Derselbe Unterschied besteht zwischen politischer Ökonomie im ursprünglichen Sinne (als „politische Theorie der Ökonomie“) und der „ökonomischen Theorie der Politik“ als „neuer politischer Ökonomie“.

Diese nach einheitlichen Prinzipien rational und ökonomisch geordnete Idealwelt als Denkmuster (holistischer Ansatz) führt bei „Markt-“ wie bei „Planrationalität“ zu der Vorstellung, daß eine Mischung der alternativen Prinzipien zu einem sozialistischen bzw. kapitalistischen

⁹ Siehe K. Borchardt: Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft in heutiger Sicht, in: O. Issing (Hrsg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 116, Berlin 1981, S. 33 ff., insbes. S. 44 ff.

¹⁰ Siehe dazu W. W. Pommerehne und B. S. Frey (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Politik. Hochschultext, Berlin, Heidelberg, New York 1979; B. S. Frey: Ökonomische Theorie der Politik, in: „Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, HdWW“, Stuttgart, New York, Bd. 5 (1980), S. 658 ff.; vgl. auch K. Borchardt, a.a.O., S. 46 f.

¹¹ Siehe dazu C. G. Homans: Social Behaviour as Exchange, in: American Journal of Economics and Sociology, New York, Vol. 63 (1958), S. 597 ff.; K.-B. Opp: Individualistische Sozialwissenschaft, Stuttgart 1979; R. Dahrendorf: Der Markt als Kraft des Fortschritts, in: „Die Zeit“, vom 17. 10. 1980, S. 16.

„Weg zur Knechtschaft“¹² führt. In volkswirtschaftlichen Lehrveranstaltungen wird dies den Studenten aus marktwirtschaftlicher Sicht als „Ölfleck-Theorie“ veranschaulicht. Diese Mechanik zur Zerstörung des Systems durch Mischung von Markt und Plan steht im Widerspruch zu den Mischsystemen der Wirklichkeit und ihren wirtschaftlichen Erfolgen. Das gilt auch für das mit der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik verbundene Wirtschaftswunder. Die Orientierung am Idealsystem und seinen Prinzipien verursacht „ordnungspolitische Probleme“ und die die Wirtschaftspolitik begleitende Frage, ob wir noch eine Marktwirtschaft haben oder sie durch die „Sozialkomponente“ transformieren¹³. Die Duldung von Mischsystemen als „zweitbeste Lösungen“ wirft neue Probleme auf.

2. Die Problematik „zweitbesten Lösungen“

Die traditionelle (reine) Wirtschaftstheorie liefert gleichzeitig eine Rechtfertigung der besten Lösung durch marktwirtschaftliche Ordnung, aber auch Rechenschaft darüber, unter welchen Voraussetzungen sich das theoretisch abgeleitete Wohlfahrtsmaximum einstellt. Daraus folgt „Marktversagen“ oder „Praxisversagen“: Der Markt versagt, weil nicht alle Kosten und Erträge in der Gesellschaft in Marktprozessen berücksichtigt werden (externe Effekte); die Praxis versagt, weil die Märkte oder der Wettbewerb „unvollkommen“ oder nicht „funktionsfähig“ sind. In beiden Fällen bedarf das wirtschaftliche Geschehen — als Teilsystem der Gesellschaft — der Steuerungsimpulse aus einem übergeordneten System. Sammelbegriff sozialer und gesellschaftlicher Ordnung ist der Staat, in moderner Form als freiheitlich-demokratische Ordnung charakterisiert. Allgemein wird im folgenden von politischen oder demokratischen Entscheidungsprozessen gesprochen.

Dem traditionellen marktwirtschaftlichen Denken bzw. Paradigma widerstrebt das Zugeständnis, daß der Staat, politische Prozesse, „klüger“ sein soll(en) als der Markt. Wirtschaftstheorie, die beabsichtigt, marktwirtschaftliche Prinzipien zu rechtfertigen, aber auch gleichzeitig Rechenschaft über ihre „Anwendungsbedingungen“ ablegt, erscheint deshalb als „Waffe in den Händen der Kritiker der Marktwirtschaft“¹⁴. Bessere Rechtfertigung versprechen neue, marktwirtschaftliche Theo-

¹² F. A. von Hayek: *Der Weg zur Knechtschaft*, 2. unv. Aufl., München 1971. Den „kapitalistischen Weg zur Knechtschaft“ beschreibt und analysiert bereits Karl Marx.

¹³ W. Hamm: *Entartet die Soziale Marktwirtschaft?*, Tübingen 1957; H. O. Lenel: *Haben wir noch eine soziale Marktwirtschaft?*, in: „Ordo: Zeitschrift für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft“, Bd. 23 (1971), S. 229 ff.; H. Bonus: *Zur Transformation der Marktwirtschaft durch Sozialkomponente und Demokratisierung*, in: O. Issing: *Zukunftsprobleme ...*, a.a.O., S. 233 ff.

¹⁴ Siehe dazu K. Borchardt, a.a.O., S. 43.

rien, wie die erwähnte „neue politische Ökonomie“. Sie bildet (als public choice theory) die Grundlage einer „Theorie des Staatsversagens“, des „Demokratie-Versagens“ (Abstimmungsparadoxon) nach der Daumenregel: Auch „unvollkommene“ Marktprozesse sind immer noch besser als ein unvollkommener bürokratischer Staat. Das Ideal der marktwirtschaftlichen Abstimmung dient damit wieder als Vergleichsbasis bei der Beurteilung politischer Prozesse in der Wirklichkeit. Der Staat als Antwort auf „Marktversagen“ gilt als „Nirwana-Ansatz“ (in der Theorie der Wirtschaftspolitik neutraler „holistischer Ansatz“ genannt); der „Nirwana-Ansatz“ hinter der Forderung nach mehr Markt gerät aus dem Blickfeld¹⁵.

Für die Ordnung der Weltwirtschaft ergibt sich aus dieser Perspektive: Gerade die Unübersichtlichkeit und Vielfalt weltwirtschaftlicher Beziehungen verbietet eine Orientierung an der „Planrationalität“ und spricht für die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Lösungen: „Sie fordern nämlich die geringste Übereinstimmung der Beteiligten hinsichtlich der politischen, religiösen und moralischen Fragen.“ Daraus folgt: „Das Ordnungsmodell Markt ist in einer sehr labilen Weltlage ein kollektives Sicherungssystem, auf das die Politiker unter keinen Umständen verzichten dürften, ja das sie ausbauen sollten¹⁶.“

Jede Orientierung der — unvollkommenen — Wirklichkeit an einem Idealtyp der Ordnung, einem Idealsystem, wirft die Frage auf, nach welchen Maßstäben die Ordnung sich richtet, solange die „idealen Voraussetzungen“ in der Wirklichkeit noch nicht erfüllt sind¹⁷. Die marxistische (planwirtschaftliche) Theorie entwickelt die Vorstellung einer sozialistischen Übergangsphase (mit „Diktatur des Proletariats“ gemäß historisch abgeleiteten Entwicklungsgesetzen). In der marktwirtschaftlichen Theorie der Wirtschaftspolitik gemäß neuem Wirtschaftsliberalismus (Ordoliberalismus) wird der Staat als Sanktionsmechanismus einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft zum Ordnungsfaktor. Er schafft im Idealfall den Ordnungsrahmen für funktionsfähigen Wettbewerb (Ordnungspolitik) oder steuert die Marktprozesse solange und so weit wie funktionsfähiger Wettbewerb nicht herstellbar ist, nach — zunächst aus der traditionellen Wirtschaftstheorie abgeleiteten — Ergebnissen, „als ob Wettbewerb herrschen würde“.

¹⁵ Siehe zu den beiden Perspektiven K. Borchardt, a.a.O., S. 44 und K. W. Kapp: Economic Development in a New Perspective: Existential Minima and Substantive Nationality, in: „Kyklos“, Vol. 17 (1965), S. 49 ff., insbes. S. 61.

¹⁶ K. Borchardt, a.a.O., S. 49 und S. 51. Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 59 f.

¹⁷ Siehe dazu R. Blum: Die Problematik systemkonformer Steuerung sozialer Systeme, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 133 (1977), S. 128 – 146.

Aus der Blickrichtung des traditionellen wirtschaftstheoretischen Paradigmas und seiner Erweiterung zur „ökonomischen Theorie der Politik“ huldigt der Ordoliberalismus einer „paternalistischen Staatsauffassung“, er klebt an der Vorstellung des „wohlwollenden Diktators“¹⁸. Die Marktwirtschaft als Idealsystem verleitet so zur Konservierung der „paternalistischen Staatsauffassung“ als „Feindbild“ und ignoriert den Wandel zum demokratischen Staat in einer freiheitlich-demokratischen Ordnung. „Gemeinwohl“ — von den Wirtschaftstheoretikern Wohlfahrt genannt — aus Marktrationalität, aus der „Alleinherrschaft“ des ökonomischen Prinzips, stellt die beste Lösung dar; politische Prozesse, Eingriffe des Staates sind Störfaktoren, zweitbeste Lösungen. Die „Theorie des Staatsversagens“ setzt das traditionelle „Unwert-Urteil“ marktwirtschaftlichen Denkens über Politik und Staat fort. Staatliche Eingriffe verursachen gemäß diesem Vorurteil volkswirtschaftliche Kosten: Die volkswirtschaftlichen Erträge geraten aus dem Blickfeld¹⁹. Die „wohlwollende Diktatur der Kaufkraft“ dient dem Gemeinwohl eher als die Mehrheit der Stimmen in demokratischen Prozessen. Sie werden zur — weniger wohlwollenden — „Diktatur der Mehrheit“.

Um ihr zu entgehen, galt es nach der Entdeckung der „unvollkommenen Märkte“ in der Wirklichkeit zunächst als eine kluge wirtschaftspolitische Strategie, die Unvollkommenheiten zu reduzieren, sich der „vollständigen Konkurrenz“ wenigstens anzunähern, um dem Wohlfahrtsmaximum, der besten Lösung wenigstens nahe zu kommen. Diese Erwartung zerstörte die „Theorie des Zweitbesten“²⁰. Sie zeigte, daß bei „Unvollkommenheit“ des Marktes die Hinzufügung einer weiteren Unvollkommenheit eine bessere Annäherung an das Wohlfahrtsmaximum darstellen kann als die Verminderung der Unvollkommenheiten. Der Ausweg aus dieser Sackgasse traditionellen marktwirtschaftlichen Denkens ist eine neue, dynamische marktwirtschaftliche Theorie. In ihr stellen „Unvollkommenheiten“ gemäß der traditionellen Wirtschaftstheorie, wie wirtschaftliche Macht, große Unternehmen (gegenüber vie-

¹⁸ K. Borchardt, a.a.O., S. 43 und S. 45.

¹⁹ Siehe dazu D. Pohmer: Dimensionen des direkten und indirekten Staatseinflusses, in: K. H. Oppenländer (Hrsg.): Unternehmerischer Handlungsspielraum in der aktuellen Wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Situation, Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 102, München 1979, S. 246 ff., insbes. S. 248; sowie kritisch W. K. Tabb: Government Regulations: Two Sides of the Story, in: Challenge, Vol. 23 (1980), S. 40 ff.

²⁰ K. Lancaster and R. G. Lipsey: The General Theory of the Second Best, in: Review of Economic Studies, Vol. 24 (1956/57), S. 11 - 32. Vater der Idee ist J. M. Clark in seinem Beitrag: Towards a Concept of Workable Competition, in: American Economic Review, Vol. 30 (1940), S. 241 ff.

len kleinen, machtlosen), die eigentlichen dynamischen Kräfte der Wirtschaft dar.

Der Amerikaner J. K. Galbraith fand — als Fortsetzung einer Idee von J. Schumpeter über Wettbewerbsprozesse außerhalb der Wirtschaft — eine neue Formel für die „unsichtbare Hand“ des Wettbewerbs bei Adam Smith: Macht erzeugt Gegenmacht, so daß in der Wirtschaft und in der gesamten Gesellschaft ein sich selbst kontrollierendes „System von Gegenkräften“ entsteht (system of countervailing power)²¹. Wie Schumpeter korrigierte sich aber auch Galbraith in späteren Analysen. Der eine entdeckte in der modernen Wirtschaft und Gesellschaft eine Tendenz zu sozialistischen Lösungen, der andere entdeckte den „militärisch-wirtschaftlichen Komplex“ als Bedrohung marktwirtschaftlicher und demokratischer Ordnung²². (Ordoliberalen Autoren sprachen bereits vom „Wirtschaftsstaat“.)

Damit gewinnt die Botschaft des neuen Wirtschaftsliberalismus neue Aktualität. Auf eine kurze Formel gebracht verkündet diese Botschaft: Erst die durch Zusammenwirken von demokratischen und marktwirtschaftlichen Entscheidungsprozessen zustandgekommene soziale Organisation gibt der Dynamik der Marktprozesse die Richtung, die das Gemeinwohl erfordert. Es ist gerade für die EL von zentraler Bedeutung, sich dieser neuen Botschaft (dieses neuen Paradigmas) des neuen Wirtschaftsliberalismus zu erinnern, um Fehlentwicklungen marktwirtschaftlicher Prinzipien bei Anwendung auf weltwirtschaftliche Organisation zu vermeiden und damit mühsame Lernprozesse von vornherein zu ersparen. Dazu bedarf es der Einsicht in einen weiteren Teufelskreis marktwirtschaftlichen Denkens, d. h. „reiner Wirtschaftstheorie“.

3. Marktwirtschaftlicher und marxistischer Historizismus

Es zeigt sich, daß der Ausgangspunkt in der individuellen Freiheit eine Selbsttäuschung darstellt: Ökonomisches Prinzip und daran anknüpfendes logisches, rationales Denken eines fiktiven „ökonomischen Menschen“ (homo oeconomicus) ersetzt die individuelle Freiheit. Nur auf diese Weise läßt sich ein Wohlfahrtsmaximum des Systems bewei-

²¹ J. K. Galbraith: Der amerikanische Kapitalismus im Gleichgewicht der Wirtschaftskräfte. Eine neue Lehre vom wirtschaftlichen Kräfteausgleich als letztem Rückhalt des echten Kapitalismus, Stuttgart 1959.

²² J. Schumpeter: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern, München 1975; B. S. Frey: Ökonomische Theorie..., a.a.O.; J. K. Galbraith: Die moderne Industriegesellschaft, München, Zürich 1972. Die gegenwärtige Literatur diskutiert das Problem unter dem Schlagwort „aggregierte Unternehmenskonzentration“. Siehe D. Schönwitz: Aggregierte Unternehmenskonzentration und privatwirtschaftliche Wirtschaftslenkung, in: Konjunkturpolitik, Jg. 27 (1981), S. 311 ff.

sen — mit dem logisch zum Schließen des Systems notwendigen Makel der sozialen Wohlfahrtsfunktion als unverzichtbare Voraussetzung. Die das marktwirtschaftliche Denken begleitende individualistische „Wirtschaftsphilosophie“, insbesondere des Veteranen und Trägers des Nobelpreises für Wirtschaft, Friedrich von Hayek, erkennt die Aufhebung individueller Freiheit durch konsequentes marktwirtschaftliches Denken sehr früh. Er fordert, den Mangel durch weniger Anmaßung von Wissen²³ zu überwinden. Unversehens schleichen sich dabei jedoch wieder deterministische Denkmuster ein, die der Biologie (organizistisches Denken) statt der Physik (mechanisches Denken) entstammen: Danach entstehen gesellschaftliche Ordnungen zwar nicht nach dem Maximierungskalkül aus einem Modell gemäß dem ökonomischen Prinzip, sondern in einem jahrtausendewährenden Selektions- und Evolutionsprozeß durch Überleben und Bewährung. Die sich auf diese Weise ergebenden Institutionen und Regeln der Gesellschaft stellen dann die notwendigen Bedingungen des Wohlfahrtsoptimums dar. Menschliche Intelligenz und Weisheit besteht darin, sich den so entstandenen Ordnungen und Regelungen zu unterwerfen.

Damit geht individuelle Freiheit, aber auch Freiheit einer mündigen Gesellschaft, soziale Organisation gemäß selbst gewählten Zielen und Zwecken zu gestalten, wieder verloren. Der Evolutionsprozeß scheint auf geheimnisvolle Weise beim Kapitalismus, den Prinzipien und Regeln einer marktwirtschaftlichen Ordnung zu enden²⁴. Eine „Wirtschaftsphilosophie“, die auszog, den (marxistischen) Historizismus²⁵ und seine Entwicklungsgesetze zu bekämpfen bzw. zu widerlegen, endet wegen Benutzung derselben, den Naturwissenschaften entlehnten Denkmuster sowie derselben historischen Erfahrung ebenfalls in einem (liberalistischen, individualistischen) „marktwirtschaftlichen Historizismus“.

Der historische, logisch-theoretische sowie wirtschaftsphilosophisch untermauerte Hintergrund gibt der traditionellen Wirtschaftstheorie — trotz der aufgezeigten Sackgassen der Wohlfahrtstheorie — die Sicherheit, die Eignung der Marktwirtschaft bzw. der Sozialen Marktwirtschaft als entwicklungspolitische Strategie erneut auf der Grundlage

²³ Diese Anmaßung kritisiert der traditionelle Wirtschaftsliberalismus lediglich bei sozialistischen Konzeptionen, siehe *F. A. von Hayek: Die Anmaßung von Wissen*, in: *Ordo. Zeitschrift für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 26 (1975), S. 12 ff.

²⁴ Siehe dazu ders.: *Die drei Quellen der menschlichen Werte*, Tübingen 1975, S. 15 und S. 17, vgl. auch S. 10 f. und S. 24 f.; *K. Borchardt*, a.a.O., S. 44 f., insbes. S. 52, Fußnote 45.

²⁵ Siehe dazu *K. Popper: Das Elend des Historizismus*, 5. verb. Aufl., Tübingen 1979; sowie ders.: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, 2 Bde., Bern 1980.

der aus der Wohlfahrtstheorie abgeleiteten Kriterien zu beurteilen. Zwar müssen wegen der Unvollkommenheiten der Wirklichkeit (genauer wegen der Menschen, die sich nicht so verhalten, wie sie es nach reiner Theorie sollten) mit den gegebenen Bedingungen variierende Mischsysteme akzeptiert werden; sie bleiben aber „zweitbeste Lösungen“, die einen Verlust an „theoretisch“ möglicher Wohlfahrt darstellen.

Ein Beispiel dieser Behandlung der Probleme der EL unter vorbildlicher Abwägung, ob die Voraussetzungen marktwirtschaftlicher oder planwirtschaftlicher Lenkung in EL besser erfüllt sind, bietet Hemmer in seinen „Wirtschaftsproblemen der Entwicklungsländer“²⁶. Die Problematik „zweitbesten Lösungen“ findet — beinahe typisch für die marktwirtschaftliche Theorie der Wirtschaftspolitik — keine Beachtung. Sie ist am ehesten geeignet, die zweifelnden Fragen entstehen zu lassen, ob in einer freiheitlich-demokratischen Ordnung überhaupt verbindliche Aussagen über ein Maximum an Wohlfahrt gemacht werden können. Diese Modellvorstellung besitzt für den Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen noch einen weiteren Mangel.

4. Freihandel als beste weltwirtschaftliche Entwicklungsstrategie

Jahrhundertlang behandelt die klassisch geprägte Wirtschaftstheorie — in Fortsetzung der merkantilistischen — die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge als Außenhandelstheorie bzw. Theorie des internationalen Handels. Die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital gelten — entgegen der empirischen Erfahrung — als innerhalb der nationalen Grenzen gebunden. Die darin produzierten Güter werden gemäß den komparativen Vorteilen der einzelnen Länder getauscht. Die diesem Paradigma folgende Freihandelstheorie weist den Weg zum Wohlfahrtsmaximum der Welt. Entsprechend den „Marginalbedingungen der Wohlfahrtstheorie“ für ein Maximum gehört dazu auch eine gleichmäßige Verteilung des Wohlstandes über eine Angleichung der Preise (Löhne und Zinsen) für die in einzelnen Ländern in unterschiedlichem Umfang vorhandenen Produktionsfaktoren (Heckscher-Ohlin-Theorem). Gemäß dieser Denktradition ist „Entwicklung durch Handel“, ja sogar „Entwicklungshilfe durch Handel“ (aid by trade) der Kern entwicklungspolitischer Vorstellungen marktwirtschaftlich geschulter Ökonomen aus den IL.

Protektion, gar Autarkie, bedeutet danach Ineffizienz — und damit Wohlfahrtsverlust. Wie aber wollen so geschulte Ökonomen zu einer

²⁶ H.-R. Hemmer: *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer*. Eine Einführung, München 1978, insbes. S. 53 ff.; siehe auch R. Clapham: *Marktwirtschaft in Entwicklungsländern*. Zur Anwendung und Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Konzeptes, Freiburg i. Br. 1973.

abgewogenen und sachgerechten Beurteilung entwicklungspolitischer Strategien kommen, die „bedürfnisorientierte“ statt exportorientierte Entwicklung anstreben, Selbstvertrauen (self reliance) statt weltwirtschaftlicher Arbeitsteilung? Hier liegen auch die Wurzeln jener Befürchtungen, die in dem Wunsch nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung die Gefahr einer „internationalen Zentralverwaltungswirtschaft“ wittern.

Umgekehrt ist es dann kein Zufall, daß die Forderungen nach „Selbstgenügsamkeit“, Konzentration auf die eigene, nationale Bedürfnisstruktur von Ökonomen oder Politologen kommen, die dem „sozialistischen Lager“ näher stehen als dem marktwirtschaftlichen²⁷. Die Freihandels-theorie ist deshalb besonders gut geeignet zu zeigen, wie Prinzipien sich unter einmaligen historischen Bedingungen Geltung erwerben und dank „reiner Theorie“ auch erhalten.

Die historische Relativierung des Freihandelsprinzips²⁸ als „merkantilistischer Rest“ bzw. situationsabhängiges Organisationsprinzip ist nützlich, weil ähnliche pragmatische Überlegungen in den Anfängen der deutschen Industrialisierung einen Schutz heimischer „junger Industrie“ gegenüber der überlegenen englischen Konkurrenz begründen. Einer der Vorläufer der deutschen Historischen Schule, Friedrich List, schafft mit seinem „nationalen System der politischen Ökonomie“ die theoretischen Grundlagen einer Politischen Ökonomie als „Nationalökonomie“. Die Grundlage des Reichtums bildet nicht die Ausstattung mit Ressourcen, sondern die zweckmäßige soziale Organisation zu ihrer Nutzung. Die Freihandelstheorie englischer Ökonomen nennt List folgerichtig eine „nationale Theorie“. Das Ziel Freihandel setzt somit eine Art Merkantilismus voraus. Das ökonomische „Unwert-Urteil“ über die Autarkie erlaubt jedoch keine angemessene theoretische Würdigung dieser wirtschaftspolitischen Entwicklung.

Die Zwiespältigkeit der neoklassischen Perspektive wird bis heute an der Behandlung der außenwirtschaftlichen Freiheit deutlich. Wirtschaftlich starke Länder bekennen sich zum Freihandel²⁹, die Schwa-

²⁷ Siehe D. Senghaas: Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt 1977. Von Urff bemüht sich deshalb um den Nachweis, daß ‚self-reliance‘ systemneutral ist. Vgl. W. von Urff: Die Rolle der Landwirtschaft in einer Strategie der self-reliance, in: Khushi M. Khan (Hrsg.): Self-reliance als nationale und kollektive Entwicklungsstrategie, München, London 1980, S. 201 ff., insbes. S. 203 und S. 224.

²⁸ Siehe dazu R. Blum: Die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftstheorie, in: Schmollers Jahrbuch, Jg. 89 (1969), S. 385 - 407; auch engl. ders.: The Interrelationships between Economic Policy and Economic Theory, in: The German Economic Review, Vol. 8 (1970), S. 11 - 31.

²⁹ J. Robinson spricht in diesem Zusammenhang von der „Fassade eines Dogmas mit soliden Interessen dahinter“, vgl. J. Robinson: The New Mercantilism, in: dies.: Collected Economic Papers, Vol. 4, Oxford 1973, S. 1 ff.,

chen verlangen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung, nach einem „fairen Freihandel“. Französische Außenwirtschaftsexperten forderten vor einiger Zeit im Zusammenhang mit den Diskussionen um das neue „Welt-Textilabkommen“ einen „organisierten Freihandel“ statt des traditionellen Freihandels. Dieser Neomerkantilismus findet aber Ablehnung auf der Basis der klassischen Freihandelstheorie. Die Kritik trifft die Versuche regionaler Integration (wie die Europäische Gemeinschaft) ebenso, wie die protektionistische Agrarpolitik Europas in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft³⁰. Die Problematik „zweitbesten Lösungen“ in einer nicht im Sinne des Freihandels vollkommenen Welt gerät gar nicht in den Blick, bzw. es wird Marktversagen gegen (gefährlicheres) Staatsversagen aufgerechnet.

Protektion ist gerade für EL — auch in konsequent zu Ende gedachter marktwirtschaftlicher Theorie — „Notwehr“, bzw. „zweitbeste Lösung“ der Schwächeren in einer im Sinne des Idealzustandes unvollkommenen Welt. Wenn das Problem des Zweitbesten wenigstens Erwähnung findet, trifft die wirtschaftspolitischen Konsequenzen sofort das „Unwert-Urteil“ des sich der Rationalität und Logik der Wirtschaftstheorie bewußten Ökonomen: „Das fundamentale Problem ist bei allen zweitbesten Argumenten, daß die Bestimmung von Bedingungen, unter denen eine zweitbeste Politik in der Wirklichkeit zu einer Verbesserung der sozialen Wohlfahrt führt, detaillierte theoretische und empirische Untersuchungen durch einen erstbesten Ökonomen erfordert. Unglücklicherweise wird jedoch Politik im allgemeinen durch viertbeste Ökonomen formuliert und durch drittbeste Ökonomen realisiert; es ist daher sehr unwahrscheinlich, daß ein zweitbestes Wohlfahrtsoptimum aus einer auf zweitbesten Argumenten gegründeten Politik hervorgeht“³¹.

Dieses Vorurteil führt dazu, daß im Zusammenhang mit den EL historische Lernprozesse erneut stattfinden müssen, erzwungen durch den politischen Druck der Benachteiligten. Entwicklung durch Freihandel, wirtschaftliches Wachstum durch Unterwerfung unter die marktwirtschaftlich gesteuerte weltwirtschaftliche Arbeitsteilung erweist sich — werden aus der „reinen Theorie“ gewonnene Hypothesen ernsthaft empirisch getestet — auch für die IL als widerlegt: Die

insbes. S. 3. In bezug auf die Entwicklungsländer heißt es, daß der ‚neue Merkantilismus‘ für sie ein „brutales, zerstörerisches System“ (brutally obstructive) ist, vgl. ebenda, S. 12.

³⁰ H. G. Johnson: Mercantilism: Past, Present and Future, in: *Journal of World Trade Law*, Vol. 8 (1974), S. 1 ff.

³¹ Ders.: The Efficiency and Welfare Implications of the International Cooperation, in: J. A. McDougall and R. H. Snape (Eds.): *Studies in International Economics* (Monash Conference Papers), Amsterdam, London 1970, S. 101 (Übersetzung durch den Verfasser).

Theorie der komparativen Kosten gilt bestenfalls in der abgewandelten Form, daß die Vorteile entsprechend der nationalen wirtschaftlichen Entwicklung entstehen. Die Produktionsstruktur bestimmt den Außenhandel (Linder-Hypothese). Exportieren lohnt sich danach — entgegen den Folgerungen aus der Freihandelstheorie, aber entsprechend der Erziehungszoll-Theorie von List — erst wirklich, wenn das heimische Produktionsniveau durch Protektion, Importsubstitution auf der Basis der heimischen Nachfrage entwickelt worden ist³².

In einer Welt der Ungleichheit entpuppt sich die Freihandels-Forderung besonders deutlich als eine „wirtschaftliche Politik der Stärke“. Das erklärt, warum die IL gegenüber den EL wenig zu verlieren haben, wenn sie den Freihandel zur besten weltwirtschaftlichen Strategie erklären, um so mehr, da die eigene Volkswirtschaft durch historisch gewachsene nationale und internationale Schutzvorkehrungen und Organisationsstrukturen — grob als alte Weltwirtschaftsordnung zu charakterisieren — einen Platz in der Weltwirtschaft gefunden hat. Dies ändert sich mit zunehmendem Druck von industriell erzeugten Gütern aus EL, ihrem gewachsenen wirtschaftlichen und politischen Selbstbewußtsein. Deutlicher Ausdruck dafür ist die Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung.

Dieser Forderung steht vor allem die Tatsache entgegen, daß sich in der traditionellen Außenhandelstheorie als Weltwirtschaftstheorie das klassische marktwirtschaftliche Paradigma am strengsten hielt und die Einbeziehung „... neuer theoretischer Gesichtspunkte, welche die veränderten Bedingungen des 20. Jahrhunderts berücksichtigen wollen, erschwert“. Hinzu kommt ein „... relativ enger Kontakt zwischen theoretischer Argumentation und wirtschaftspolitischer Praxis“. Die Wirtschaftspolitik fühlt sich „... mehr als üblich verpflichtet, sich am theoretischen Modell zu reiben...“, sich ihm gegenüber zu rechtfertigen³³. Ansätze einer neuen Weltwirtschaftsordnung aus der Perspektive der IL demonstriert das „Welt-Textilabkommen“. Diese Einsichten gilt es zu beachten, wenn auf Marktwirtschaft bzw. Soziale Marktwirtschaft als entwicklungspolitische Strategie zurückgegriffen wird.

³² Vgl. *H.-R. Hemmer*, a.a.O., S. 346 f.; *H. Hesse*: Promotion of Manufactured Exports as Development Strategy of Semi-Industrialized Countries: The Brazilian Case, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 8 (1972), S. 235 ff. Er versucht zu zeigen, daß in weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern die Import-Substitution mit Erfolg durch eine Politik der Export-Förderung ersetzt werden kann.

³³ *K. W. Rothschild*: Außenhandelstheorie, Außenhandelspolitik und Anpassungsdruck, in: *Kyklos*, Vol. 32 (1979), S. 47 ff., insbes. S. 47 f.

III. Rahmenbedingungen für eine Soziale Weltwirtschaft

Um die Problematik in den Griff zu bekommen, ist es notwendig, sich daran zu erinnern, daß Theorie und Praxis ergeben, daß weder Marktwirtschaft allein in den Industrieländern Wohlfahrt geschaffen haben, sondern nur in den einzelnen Ländern³⁴ und in der Zeit variierende „Misch-Systeme“. Am Anfang sollte deshalb die Frage stehen, welche besonderen Ausgangs- und „Anwendungsbedingungen“ in der Bundesrepublik Deutschland beim Start mit der Sozialen Marktwirtschaft bestanden und wie sich die weitere Entwicklung charakterisieren läßt.

1. Merkmale der Ausgangssituation für die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland

Die in erster Linie als „progressiver, der Ausgestaltung harrender Stilgedanke“ verstandene Soziale Marktwirtschaft stellte in der Situation nach 1945 dem „sozialistischen Zeitgeist“ eine marktwirtschaftliche Alternative gegenüber. Sie versprach die vom Sozialismus herausgestellten Ziele auf eine bessere, freiheitlichere Weise mit marktwirtschaftlichen Prinzipien zu erreichen. Im Vordergrund stand der Interessenausgleich zwischen den einzelnen gesellschaftlichen Gruppen (Friedensformel, „irenische Formel“) unter Wahrung der Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft. Als Lösung erschien ein „dritter Weg“ zwischen Sozialismus und Kapitalismus, Ost und West. Dieser dritte Weg sollte es sogar erlauben, „mehr Freiheit mit mehr Sozialismus“ zu verbinden³⁵. Der Ordoliberalismus bietet sich als Abgrenzung zum alten Wirtschaftsliberalismus sowie zur Sicherung des Gemeinwohls durch konsequente vom Staat zu gestaltende Wirtschaftsordnung an.

Die Herstellung „unternehmerischer Freiheit“ und des Vertrauens in ihre durch marktwirtschaftliche Prinzipien gesteuerten wohlstandssteigernden Wirkungen erschien als Gebot der Stunde. Weniger dringlich war — abgesehen von den Regelungen für den Lastenausgleich — die soziale Steuerung. Das alte System sozialer Sicherung in Deutschland bot eine gute Grundlage auch für die Zukunft. Das machte es leicht, Wachstumspolitik als die beste Sozialpolitik zu erklären und Marktwirtschaft, mehr Markt, als beste Wachstumspolitik. Pragmatismus

³⁴ Siehe K. Kleps: Langfristige Wirtschaftspolitik in Westeuropa. Die neuen wirtschaftspolitischen Konzeptionen und ihre Problematik, Freiburg i. Br. 1966.

³⁵ A. Müller-Armack: Zur Diagnose unserer wirtschaftlichen Lage (1947), in: Ders.: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern, Stuttgart 1974, S. 46.

kennzeichnet auch den behutsamen Übergang zur marktwirtschaftlichen Ordnung sowie die Schaffung eines Ordnungsrahmens, der den sich ändernden wirtschaftlichen Bedingungen Rechnung trägt (Phasen der Sozialen Marktwirtschaft).

2. Soziale Marktwirtschaft als „entwicklungspolitischer Stilgedanke“

Soziale Marktwirtschaft als „Friedensformel“ zur Lösung von Konflikten erhält auch im Rahmen der Weltwirtschaft zentrale Bedeutung. Das gleiche gilt für die Rolle als „marktwirtschaftliche Alternative“, als „dritter Weg“ zwischen Kapitalismus und Sozialismus, Ost und West. Alle anderen Ausgangsbedingungen der Entwicklungsländer (EL) unterscheiden sich aber nicht unwesentlich von der charakterisierten Situation in der Bundesrepublik. Die Betonung von unternehmerischer Freiheit und Freihandel trifft in EL auf ganz andere Voraussetzungen. Ihre Sorge besteht ja gerade darin, daß die eigenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Interessen von der wirtschaftlichen Macht großer multinationaler bzw. transnationaler Unternehmen oder allgemein der wirtschaftlichen Macht der IL als einheitliche weltwirtschaftliche Organisation unbeachtet bleiben. Die zentrale Empfehlung der Sozialen Marktwirtschaft, dem wirtschaftlichem Wachstum, insbesondere industriellem Wachstum vor Verteilung die Priorität zu geben, und das marktwirtschaftliche Vertrauen in den Freihandel hat zwar die ersten Jahrzehnte Entwicklungspolitik der IL geprägt. Diese Strategie erfüllte innerhalb der EL (intranational) und im Vergleich der EL untereinander (international), keineswegs die damit verbundene Erwartung, „Gemeinwohl“ und nicht nur industrielles Wachstum zu steigern. Das führte zu einem Wandel der Entwicklungsstrategie der Vereinten Nationen für die zweite Dekade, von einer „wachstumsorientierten“ zu einer „sozialorientierten“ bzw. „bedürfnisorientierten Entwicklungsstrategie“. Die Grundbedürfnisse der Bevölkerung in den EL stehen jetzt im Vordergrund. Die Strategie der Vereinten Nationen für die 80er Jahre (dritte Dekade) setzt die Neuorientierung fort und macht zusätzlich eine neue Weltwirtschaftsordnung zu einem zentralen Anliegen³⁶. Die historische Erfahrung mit der Marktwirtschaft in den IL, insbesondere in Deutschland, legt es nahe, in diesem Wandel der Entwicklungsstrategie bereits Wiederholungen der Lernprozesse von der „freien“ zur „sozialen Marktwirtschaft“ zu diagnostizieren.

Daraus ergibt sich die Folgerung, daß Soziale Marktwirtschaft entsprechend den anderen Ausgangsbedingungen der EL nicht unterneh-

³⁶ Internationale Entwicklungsstrategie für die dritte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen, in: Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 68, Bonn, Mai 1981.

merischer Freiheit, Marktwirtschaft und wirtschaftlichem Wachstum die Priorität geben kann, sondern daß man eher Ausgangsbedingungen vorfindet, die jenen des Ordoliberalismus nach der Weltwirtschaftskrise entsprechen. Die Idee der Wirtschaftsordnung muß danach Priorität haben: Die Gestaltung des Rahmens zur Sicherung des Gemeinwohls und die Funktionsfähigkeit marktwirtschaftlicher Prinzipien ist wichtiger als ein wirtschaftliches Wachstum in der falschen Richtung.

In modernen Worten findet sich dieses Problem auch in den IL wieder als „quantitatives“ vs. „qualitatives Wachstum“. Für die Priorität des Wachstums vor der Verteilung fehlt nicht nur das solide Fundament einer, das Gemeinwohl repräsentierenden sozialen Ordnung in den EL, sondern auch eine freiheitlich-demokratische Ordnung mit entsprechenden Sanktionsmechanismen zur Kontrolle der wirtschaftlichen Macht. Die wachstumsorientierte Entwicklungsstrategie der ersten Jahrzehnte der Entwicklungspolitik hat im Gegenteil organisch gewachsene soziale Strukturen zerstört, ohne — ähnlich der Situation in den IL im 19. Jahrhundert — diesen Verlust zu ersetzen. Im Gegenteil, es wird betont, daß das eine der Souveränität der EL entsprechende nationale Aufgabe darstellt.

Angesichts der „Organisationsmängel“ hilft „Keynesianismus“ entsprechend den Erfahrungen in den IL nach der Weltwirtschaftskrise in den EL nicht weiter. Die Stabilisierungspolitik der IL nach diesem Muster unterstellt ja gerade, daß die Richtung die Marktprozesse weisen und der politische Steuerungsmechanismus nur für „stabilisierende“ Korrekturen sorgt. Diese Politik empfiehlt sich höchstens als Gleichschritt von Ordnungs- und Prozeßpolitik. Dabei hat — entsprechend ordoliberalen Prioritäten — die Ordnungspolitik voranzugehen. Alles zusammengenommen spricht dafür, die ordoliberale Idee der Wirtschaftsordnung in der Forderung der EL nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung wiederzuerkennen.

Diese Überlegungen bedeuten für die EL, daß Soziale Marktwirtschaft als entwicklungspolitische Strategie nicht als Marktwirtschaft mit korrigierender bzw. nachfolgender Verteilung verstanden werden kann, sondern entsprechend der Strategie der zweiten und dritten Dekade der Vereinten Nationen auf Sicherung der Grundbedürfnisse der Masse der Bevölkerung in den EL sowie auf eine neue Weltwirtschaftsordnung zur langfristigen Umgestaltung jenes alten Ordnungsrahmens der Weltwirtschaft gerichtet sein muß, der den „Nord-Süd-Konflikt“ hervorgebracht hat.

Dies ist keine Beantwortung einer „Schuldfrage“, sondern nur Anwendung der Erfahrungsregel, daß unbefriedigende soziale Zustände

nur geändert werden können, wenn sich die „Verhältnisse“ ändern, unter denen sie entstanden sind. Andernfalls versucht eine „reine Theorie“ es dem Lügenbaron Münchhausen nachzumachen, der sich an den eigenen Haaren aus dem Sumpf ziehen wollte. Wirtschaftstheoretiker halten sich diesen Weg offen, wenn sie immer wieder fordern, zwischen Idealtyp und Realtyp, normativer Theorie und positiver Theorie zu trennen.

Die Empfehlung „mehr Markt“ (aber auch „mehr Staat“ in der Alternative des Denkmusters) bringt die Wirtschaftspolitik in eine ähnliche Situation. Die Denkmechanik nach Markt- oder Planrationalität führt offensichtlich auch bei Ökonomen und Politikern in den IL — trotz aller historischer Erfahrung — immer wieder zu der Vermutung, daß mehr Markt zu mehr Freiheit und Wohlstand, mehr Planung und Ordnung der Wirtschaft in die „Weltplanwirtschaft“ oder „internationale Zentralverwaltungswirtschaft“ einmünden muß. Daraus leitet sich die Vorliebe ab, zur Sicherung von Freiheit und Wohlfahrtsmaximum sowie zur Garantie der notwendigen „Allokations-Effizienz“ erst Marktwirtschaft als Mittel zu wirtschaftlichem Wachstum zu empfehlen und dann die Verteilung, die „gesellschaftspolitische Ergänzung“, nachzuholen oder sie gar von der wirtschaftlichen Entwicklung automatisch zu erwarten. Das Problem, daß die wirtschaftliche Dynamik inzwischen soziale Strukturen, soziale Organisation und gesellschaftliche Verhältnisse geschaffen oder gefestigt hat, die das Nachholen der Verteilung in Frage stellen, bleibt unbeachtet — ebenso wie die „sozialen Kosten“ des Nachholens, die bis zu sozialen und politischen Krisen oder gar Revolutionen anwachsen können. (Ganz abgesehen davon, daß eventuell einer ganzen Generation von Menschen der „Nutzen“ der aufgebrachten sozialen Kosten entgeht.) Dies entspricht auch der Einsicht von Keynes und seiner „Revolution“ im wirtschaftstheoretischen Denken, daß wir langfristig alle tot sind. Die Einsicht in die dialektischen Beziehungen zwischen Wachstum und Verteilung, marktwirtschaftlichen und sozialistischen Lösungen entspringt der Wunsch der Sozialen Marktwirtschaft, „Friedensformel“ zur Lösung sozialer Konflikte, dritter Weg, ja sogar eine Synthese aus „mehr Freiheit und mehr Sozialismus“ zu sein.

Den vorliegenden Versuchen, Soziale Marktwirtschaft als entwicklungspolitische Strategie zu empfehlen, scheint es wie der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik zu gehen: „Nur allzu häufig begnügte man sich mit dem Hinweis auf das politische Gewicht dieser Konzeption, ohne bereit zu sein, an ihrer gedanklichen Fassung weiterzuarbeiten³⁷.“ Es ließe sich die These aufstellen, daß mit Zunahme des

³⁷ A. Müller-Armack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 11 (Vorwort).

„theoretischen Selbstbewußtseins“ der Autoren die Zurückhaltung gegenüber der Sozialen Marktwirtschaft, ihrem pragmatischen Charakter als „dritter Weg“ zwischen Marktwirtschaft und Planwirtschaft, zunimmt. (Das beginnt bereits mit der Vermeidung des Begriffs „soziale Marktwirtschaft“³⁸.) Darin äußert sich der charakterisierte Konflikt der traditionellen Wirtschaftstheorie, „Mischsysteme“ der Wirklichkeit über eine pragmatische Duldung hinaus mit dem traditionellen Denkmuster gemäß Marktrationalität bzw. Planrationalität angemessen theoretisch zu untermauern. Das führt zu einem Mißtrauen über politische, demokratische Abstimmungsprozesse auf weltwirtschaftlicher und weltpolitischer Ebene. Die „soziale Marktwirtschaft“ als „weltwirtschaftliche Friedensformel“ zur Konfliktlösung kommt dann über die Hoffnung nicht hinaus, daß Marktwirtschaft die beste Konfliktlösung darstellt, weil alle Beteiligten „gewinnen“ und sich so eine Harmonie der Interessen einstellt. Diese Erwartung prägt auch den kürzlich vorgelegten Bericht der Nord-Süd-Kommission (Brandt-Kommission)³⁹.

Dagegen setzt der, vom „Geist des Club of Rome“ und seinen Forderungen geprägte Tinbergen-Bericht zur Reform der Weltwirtschaftsordnung die Akzente anders. Er unterstreicht die vorrangige Bedeutung der vereinten „Macht der Armen“ (poor collective power), um die IL im politischen Entscheidungsprozeß zu mehr Konzessionen zugunsten eines „wirklichen Ressourcen-Transfers“ (genuine transfer of resources) zu zwingen⁴⁰. Es überrascht deshalb nicht, daß die Entdeckung der Sozialen Marktwirtschaft als weltwirtschaftliche bzw. entwicklungspolitische Strategie durch die Forderung der EL nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung Auftrieb erhält bzw. mit der damit verbundenen Sorge der Ökonomen in IL, die neue Weltwirtschaftsordnung könnte ein Weg zur „Weltplanwirtschaft“ sein. Der „sozialistische Zeitgeist“ ließ auch in der Bundesrepublik die Idee entstehen, ihm mit der Sozialen Marktwirtschaft entgegenzuwirken.

³⁸ Siehe z. B. R. Clapham: Marktwirtschaft ..., a.a.O., insbes. S. 161; H.-R. Hemmer: Wirtschaftsprobleme ..., a.a.O., S. 82 ff.; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 59, Ziff. 2. Erst in neueren Beiträgen taucht der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft auf: siehe H. Sautter: ‚Soziale Marktwirtschaft‘ als Ordnungsprinzip für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, in: O. Issing, a.a.O., S. 633 ff.; R. Clapham: Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungsländern, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft als nationale und internationale Ordnung, Stuttgart 1978, S. 78 ff.; J. G. Todenhöfer: Wachstum für alle. Plädoyer für eine Internationale Marktwirtschaft, Stuttgart 1976.

³⁹ Siehe dazu U. E. Simonis: Kritik der entwicklungspolitischen Empfehlungen der Nord-Süd-Kommission, in: „aus politik und zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung „das parlament“, Bonn, 13. 9. 1980, S. 3 ff.

⁴⁰ J. Tinbergen (Coordinator): Reshaping the International Order. A Report to the Club of Rome, New York 1976, S. 107.

Die Befürworter einer Sozialen Marktwirtschaft für EL bzw. für die Weltwirtschaft müssen sich zunächst entscheiden, ob sie mit diesem „Stilgedanken“ die Botschaft des *alten* Wirtschaftsliberalismus oder die des *neuen* Wirtschaftsliberalismus vermitteln wollen. Die alte Botschaft kann in EL nur dazu führen, marktwirtschaftliche Prinzipien weiterhin für die Lösung der Probleme in Mißkredit zu bringen. Die Botschaft des neuen Wirtschaftsliberalismus eröffnet die Chance, ein „Misch-System“ für weltwirtschaftliche Prozesse und für jedes Entwicklungsland gemäß seinen Bedingungen und Erwartungen im Hinblick auf das Gemeinwohl zu entwickeln⁴¹. Dies erlaubt es — wirklichkeitsnah — auch noch einen Weltmarkt als marktwirtschaftliche Ordnung zu denken, auf dem als „Teil-Systeme“ nicht nur große Unternehmen (und Zusammenschlüsse von ihnen) Anbieter und Nachfrager sind, sondern auch ganze Staaten. In dieser Fortsetzung des Individualprinzips auf der Ebene der Weltwirtschaft und der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ließe sich auch das Subsidiaritätsprinzip wiedererkennen. Es formuliert ein gesellschaftliches „Misch-System“ aus den Markt- und Planrationalität entsprechenden Alternativen Individual- oder Sozialprinzip. Ob Haushalte und Unternehmen in der nationalen Ordnung der IL nach „paternalistischer Staatsauffassung“ hierarchisch, kooperativ oder demokratisch organisiert sind, darum kümmern sich gerade die radikalsten Verfechter der marktwirtschaftlichen Prinzipien am allerwenigsten. Sie neigen paradoxerweise zum „paternalistischen Ideal“, auch wenn die modernen Unternehmen die Größe von Kleinstaaten erreichen und nationale Grenzen überspringen.

Diese paradoxe Behandlung wirtschaftlicher Ordnung bzw. wirtschaftlicher Organisation prägt traditionelle Betriebswirtschaftslehre und Volkswirtschaftslehre nach unterschiedlichen Idealtypen — „Marktwirtschaft“ für die Volkswirtschaft, „Planwirtschaft“ für die Betriebswirtschaft.

Die Hoffnung auf Konfliktlösung durch Marktwirtschaft steht außerdem einerseits in auffälligem Kontrast zur — doch offenbar möglichen und sogar notwendigen — „zentralen Organisation“ der Welt nach Ost und West sowie andererseits zu der Sehnsucht der Menschen nach „dritten Wegen“, „eigenen Wegen“, „nationalen Wegen“, einer „dritten Welt“. Diese Aspekte verdienen abschließend eine gesonderte Beachtung.

⁴¹ Siehe R. Blum, Eine dynamische Theorie der Wirtschaftsordnung als Lösung ordnungspolitischer Probleme der Entwicklungsländer, in: B. Pfister (Hrsg.): Investitions- und Industrialisierungsprobleme in Entwicklungsländern, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 60, Berlin 1971.

IV. Entwicklungspolitik als Organisationsproblem statt Entscheidungslogik

Das traditionelle Denken in den Alternativen Markt- oder Planwirtschaft neigt dazu, die Entwicklungspolitik mehr nach Prinzipien zu bewerten und weniger nach den zu lösenden Aufgaben. Politik ist im marktwirtschaftlichen Denkmuster letztlich nur notwendig, weil die marktwirtschaftlichen Allokationsprozesse zu viel Zeit erfordern und Not und Elend in der Welt Maßnahmen erzwingen (so ein Gedanken-gang des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium)⁴². Darin äußert sich die Vorstellung der traditionellen Wirtschaftstheorie, daß Nutzen- und Gewinn-Maximum der Individuen über den Marktmechanismus zu einem Wohlfahrtsmaximum führen. Die Verallgemeinerung dieses „ökonomischen Denkens“ zur „neuen politischen Ökonomie“, zur ökonomischen Theorie der Politik, der Demokratie, des Rechts und der Gerechtigkeit läßt sich in Analogie zu dem Versuch sehen, die gesamte Politik dem „militärischen Denken“ und seinen „Sachgesetzen“ zu unterwerfen (Militarismus in Analogie zum „Ökonomismus“).

1. Die Effizienz von Teilsystemen und Gesamtsystemen

Der Mangel des traditionellen ökonomischen Denkens in erstbesten Lösungen als Idealtyp und bloß zweitbesten Lösungen beim Misch-System der Wirklichkeit als Realtyp liegt vor allem darin, daß dieses Denken zu einem „Alleinherrschaftsanspruch“ für das gesamte soziale und gesellschaftliche System verleitet. Denn nur die „reine Form“ der Ordnung garantiert das abgeleitete Wohlfahrtsmaximum. Misch-Systeme aus dieser Perspektive sind aber gerade Ausdruck dafür, daß das gesellschaftliche Gesamtsystem sehr wohl Teilsysteme zuläßt, z. B. die Wirtschaft, das Unternehmen oder den militärischen Bereich, die unterschiedlichen Abstimmungs- bzw. Koordinierungsprinzipien folgen. Freiheit in einer freiheitlich-demokratischen Ordnung erweist sich damit — entgegen einer beliebten Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnung aus der „Unteilbarkeit der Freiheit“ in der Gesellschaft — als teilbar.

Teilsystemen der Gesellschaft (Wirtschaft, Militär, Schulen, Universitäten) wird zwar Autonomie, entsprechend ihrer „Sachlogik“ zu handeln, zugebilligt. Ihren Beitrag zum Gemeinwohl aber bestimmt letztlich die Gesellschaftsordnung, insbesondere die Wirtschaftsordnung, und damit politische Entscheidungsprozesse. Der Alleinherrschaftsan-

⁴² Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O., S. 30.

spruch der „Sachlogik“ (Ökonomismus, ökonomische Theorie der Politik, Militarismus) versucht demgegenüber gerade Politik, demokratische Entscheidungen als „unsachlich“ abzustempeln. Auf diese Weise kommt es aber zu einer „irrationalen Dynamik der Rationalität“, wie es C. F. von Weizsäcker formulierte. Dem ist nur zu begegnen, wenn die letztlich für das Gemeinwohl entscheidenden politischen Entscheidungsprozesse die „festen Punkte“ setzen, von denen aus oder zu denen hin sich die Dynamik der Sachlogik entfalten kann.

Die Ökonomen können zwar sagen, was Bedürfnisbefriedigung im sozialen Leben gemäß ökonomischen Prinzipien „ökonomisch kostet“, sie können sich aber nicht anmaßen, aus dem Vergleich dieser ökonomischen Kosten und dem ebenfalls „ökonomisch bewerteten Nutzen“ ein „Wert-“ bzw. „Unwert-Urteil“ über gemeinwohlsteigernde Wirkungen von politischen, demokratischen Entscheidungen abzugeben. Die einzige Hoffnung für Gemeinwohl entsprechend den Bedürfnissen der Menschen in der freiheitlich-demokratischen Ordnung ist letztlich der demokratische Entscheidungsmechanismus, nicht irgendein ökonomisches Prinzip und seine „Entscheidungslogik“. Wenn Verfechter marktwirtschaftlicher Prinzipien für EL bzw. für die Weltwirtschaft zulassen, daß soziale Sicherheit, Gerechtigkeit und Freiheit von materieller Not für die Masse der Bevölkerung unerreichbar erscheinen, dann zwingt — wegen des marktwirtschaftlichen Denkens in unversöhnlichen Alternativen — die „reine Logik“ zur Systemüberwindung, zum „Antimodell Planwirtschaft“, zum Sozialismus. Die Angst vor der „Volksfront“ wird Systemüberwindung in einer freiheitlich-demokratischen Ordnung, wenn daraus eine „Front gegen das Volk“ entsteht.

Solcher Gefahr setzen sich auch „Realpolitiker“ bzw. „Macher“ in Wirtschaft und Politik aus, wenn sie glauben, in ihren Entscheidungen im Rahmen eines Teilsystems durch eine „Diktatur der Mehrheit“ behindert zu werden. Aus ähnlichen Vorstellungen heraus erfolgt die „Bürgerbeschimpfung“ nach Maßstäben der „Sachlichkeit“ und wirtschaftlichen „Effizienz“, die der ineffizienten, unsachlichen Politik entgegengehalten werden. Die Demokratie ist nicht für die „Sachlichkeit“ und „Effizienz“ von Teilsystemen der Gesellschaft da, sondern die „Sachlichkeit“ hat der Demokratie und den in demokratischen Entscheidungsprozessen zustandekommenen Zielen einer sozialen Organisation zu dienen. Was Ökonomen als Dummheit erscheint (Irrationalität, Unsachlichkeit), kann in der Perspektive der Gesellschaft als soziales System gerade die Freiheit zur Entscheidung nach individuellen Präferenzen und Einsicht in Zusammenhänge „organischer Entwicklung“ sozialer Organisation sein.

Das gilt auch für die Freiheit, sich in Gruppen und Staaten zu organisieren und kollektive Ziele zu verfolgen, um unbefriedigende wirtschaftliche und gesellschaftliche Zustände zu ändern. Das gilt schließlich ebenso für die Freiheit zu entscheiden, was in einer Gesellschaft der — eigentlich demokratischen — Mehrheit der Stimmen und was nach der Mehrheit der Kaufkraft geregelt werden soll. Den Rahmen dafür liefert die Wirtschaftsordnung. Die Bevorzugung des wirtschaftlichen Wachstums, der Marktwirtschaft und des Freihandels als „Effizienz-Kriterien“ wirkt insbesondere bei der „politischen Unordnung“ und dem „schwachen Staat“ der EL wie ein Motor ohne Auto und Straßen. Der gesunde Menschenverstand würde in dieser Situation nicht empfehlen, nur munter Motoren zu bauen. Diese Einsicht müßte auch Ausgangspunkt für die Beurteilung der Rolle multi- bzw. transnationaler Unternehmen in EL sein. Diese Unternehmen stellen sich allzu gern als Motoren wirtschaftlicher Entwicklung in EL dar.

Das obige Bild macht deutlich, daß es — von der historischen Entwicklung der IL bestätigt — das Gemeinwohl gefährdet, wirtschaftliches Wachstum und Verteilung gemäß dem Paradigma in den Leitbildern Marktwirtschaft sowie Sozialer Marktwirtschaft zu trennen. Das ist nur unter im voraus explizit zu schaffenden Rahmenbedingungen und Regeln möglich, wie am Beispiel der Bundesrepublik gezeigt wurde. Andernfalls schafft wirtschaftliches Wachstum nicht größeres Gemeinwohl, größeren sozialen Frieden, sondern macht nur die ungleichen Verteilungswirkungen „ungerechter Strukturen“ sozialer Organisation deutlicher und bewußter. Das erklärt, warum zum Erstaunen mancher Marktwirtschaftler wirtschaftliches Wachstum nicht zufriedener, leistungsbereiter macht, sondern zu politischer Umverteilung provoziert.

Die Anwendung der Erfahrungen mit der Sozialen Marktwirtschaft auf EL erfordert damit — endgültig — ein anderes Denken, als es die Ökonomen in der (reinen) Wirtschaftstheorie lernen. Aus diesem neuen Denken lassen sich aber auch neue Einsichten in politisches Handeln sowie entsprechender nationaler und internationaler sozialer Organisation gewinnen.

2. Von der wirtschaftlichen Entscheidungslogik zur Sozialwissenschaft

Wenn der Nationalstaat in Fortsetzung des Individualprinzips weltwirtschaftlich als soziales System gedacht wird, so führt die Analogie zum nationalen System zu paradox erscheinenden Einsichten: Hier wird geduldet — oder gar von Marktwirtschaftlern wegen der „Effizienz“ besonders konsequent gefordert —, daß Unternehmen und Haushalte als eine „Entscheidungseinheit“ (Planrationalität auftreten, die individuellen Gewinn bzw. Nutzen und über einen „funktionsfähigen

Marktmechanismus“ soziale Wohlfahrt maximieren. Nationalstaaten würde aber gerade das marktwirtschaftliche Ideal (Paradigma) solche organisatorische Einheit — zumindest für den wirtschaftlichen Bereich — verweigern. Unternehmen können in der modernen Wirtschaft die Größe von Staaten erreichen, ohne daß dies überzeugte Marktwirtschaftler veranlaßt, die „Ölfleck-Theorie“ anzuwenden und daraus eine „private Zentralverwaltungswirtschaft“ abzuleiten. Im Gegenteil: Betriebswirtschaftslehre und Volkswirtschaftslehre leben mit unterschiedlichen, alternativen „Denk-Systemen“ friedlich nebeneinander, betrachten sich als Einheit oder wenigstens als Ergänzung. Auch (mikro-)theoretisch sind sie Bestandteile eines einheitlichen, unzerstörbaren Bauplanes einer „Idealwelt“ aus dem ökonomischen Prinzip (freie Marktwirtschaft). Die Theorie der Wirtschaftspolitik spricht zu Unrecht nur im Falle der Planwirtschaft von einem „holistischen Ansatz“. Das Gemeinwohl in der Praxis entsteht ebenso nicht aus dem „holistischen Ansatz“ einer sozialen Welt als (reine) Marktwirtschaft, sondern gerade aus der Abweichung der Wirklichkeit von diesem Idealsystem als „Misch-System“.

Der Grund ist — in systemorientierter Perspektive — einfach: Freiheitlich-demokratische Ordnung ist keine (reine) Mechanik aus Rationalität sowie Erwerbs- und Tauschtrieb, sondern ein ständiger, irrationaler Schöpfungsprozeß. In ihm schafft selbst eine bloße Idee, eine „reine Theorie“ bereits neue soziale Wirklichkeit. Deshalb braucht in der Wirklichkeit auch nicht befürchtet zu werden, daß mehr „kollektive Lenkung“ oder mehr Markt zum sozialistischen „Weg zur Knechtschaft“ für die einen „Denk-Mechaniker“ — und zum kapitalistischen „Weg zur Knechtschaft“ für die anderen „Denk-Mechaniker“ — führen. Auch „kollektive Entscheidungen“ lösen in einer freiheitlich-demokratischen Ordnung nur Organisationsimpulse aus, die nicht die ganze Struktur der Organisation zerstören und das soziale Leben „zentralisieren“ — dem Magneten vergleichbar, der die Eisenspäne „ausrichtet“. Die soziale Organisation gleicht — entgegen der durch individuelle Rationalität gesteuerten Mechanik der reinen Wirtschaftstheorie — einem schwarzen, undurchsichtigen Kasten (black box). Impulse, die in ihn hineingehen (inputs) zeigen eventuell Wirkungen nach außen (outputs). Über die „Kausalität“ läßt sich aber auf keinen Fall soviel sagen, daß daraus soziale Zustände mit maximaler sozialer Wohlfahrt abgeleitet werden könnten bzw. eine soziale Dynamik zur „Systemüberwindung“. Aber eine Richtung, in der Veränderungen stattfinden müßten, läßt sich aus solcher Erfahrung in Verbindung mit den Zielen und Erwartungen schon eher absehen. Wissenschaftliche theoretische Modelle für eine so verstandene Wirklichkeit werden nicht wirklichkeitsnäher durch Erweiterung einfacher Modelle zu solchen größerer und

größter Kompliziertheit, sondern durch Reduktion von Komplexität, durch Abgrenzung von Teilsystemen und ihrer Regelkreise (z. B. Wirtschaft als Markt und Politik als Demokratie), sowie deren Über- und Unterordnung.

Das hat allerdings die — für Marktwirtschaftler freiheitsbedrohliche — Folge, daß Theorie über wirtschaftliches und soziales Leben nie im luftleeren Raum erfolgen kann — mit der Erwartung, die Wirklichkeit werde „falsche Theorien“ schon als Sonne an den Tag bringen. Denn kein Sozialwissenschaftler kann sich anmaßen, darauf zu vertrauen, daß er wie Galilei feststellen kann: Und sie dreht sich doch! Eine — in dem wissenschaftlichen Alltag beinahe übliche — Möglichkeit der Reduktion von Komplexität entsprechend der Wirklichkeitsnähe ist der Wunsch, wirtschaftliche und soziale Zustände zu ordnen, zu erhalten und zu verändern. Es wäre deshalb sehr reizvoll, die — vereinfachten — Überlegungen der Ökonomen aus IL zur Forderung der EL nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung unter diesem Blickwinkel zu analysieren.

Die moderne Betriebswirtschaftslehre schreckt das soziale, systemorientierte Denken nicht mehr. Neben der traditionellen, jetzt „entscheidungsorientiert“ genannten Betriebswirtschaftslehre — die eigentlich das „Entscheidende“ durch Entscheidungslogik ersetzt wie die gemeinsame, mikroökonomische Wirtschaftstheorie — bekam als modernen, „sozial-orientierten“ Zweig eine „systemorientierte Betriebswirtschaftslehre“. In ihr ist das Unternehmen keine dem „holistischen Ansatz“ der Planwirtschaft folgende gewinnmaximierende Einheit, sondern ein „produktives soziales System“ mit Effizienz-Kriterien aufgrund eigener Interessen und Ziele (Bewährung, Gewinnerzielung am Markt) sowie von der Umwelt vorgegebenen Zwecken. Die Volkswirtschaftslehre entfernt sich von einem solchen systemorientierten Ansatz um so weiter, je gläubiger „ökonomische Theorie der Politik“ zur „neuen politischen Ökonomie“, zur ökonomischen Interpretation von Demokratie, Recht und Gerechtigkeit wird. Das führt zu schwerwiegenden Rückwirkungen und Rechtfertigungen nach dem Muster von „Marktrationalität oder Planrationalität“, „Freiheit oder Sozialismus“ auch im politischen Denken und Handeln.

3. Der „Urknall“ als Anfang und Ende der „Denk-Mechanik“

Es verwundert — systemorientiert gedacht — nicht, wenn Markt- und Planrationalität national und international das politische Denken in feindliche Alternativen spalten bzw. diese Spaltung „sachlich“, „systemunabhängig“, „wertneutral“ bzw. „wertfrei“ mit ökonomischen Effizienzkriterien untermauern. Diese erzeugen aber auch im Sozialismus,

der dem wirtschaftlichen Wachstum Priorität gibt, „Umweltprobleme“. Statt die Erde als „Raumschiff“, als produktives, soziales und biologisches System zu erkennen, sich darauf einzurichten, knappe Ressourcen besser zu nutzen bzw. zu verteilen, träumen insbesondere die Marktwirtschaftler davon, daß wirtschaftliches Wachstum nicht endet, nicht zugunsten der EL in den IL sinken darf. (Das geht so weit, daß umgekehrt der Weltraum als neues — dann sicher unbegrenztes — Reservat für Ressourcen keine „reine Utopie“ mehr darstellt.)

Zu den „Umweltproblemen“ dieses Wachstumsdenkens zählte und zählt die Tatsache, daß trotz ungeheurer Produktionsmöglichkeiten etwa zwei Drittel der Weltbevölkerung im Elend leben. Zur Beseitigung dieses Elends fällt es aber traditionellem, wachstumsorientierten Denken leichter, sich neuen technischen Fortschritt, außerirdische Ressourcen (new frontiers) vorzustellen als eine „neue Weltwirtschaftsordnung“. Da die anknüpfende Entscheidungslogik bzw. „Denk-Mechanik“ einen festen Punkt braucht, neigen die in einer bestehenden sozialen Organisation Bevorzugten zum „status quo“, zu „überlieferten Wertungen“. Die Veränderung ist besonders heikel, wenn es sich um ethische und moralische Prinzipien handelt. Ihr „einseitiger“ Gebrauch läßt sich aber aufdecken. So grenzt es an Heuchelei, wenn prinzipienbewußte Menschen einerseits ökonomische, biologische und medizinische Manipulationen der individuellen Lebensbedingungen und Lebenserwartung als „Naturereignis“ hinnehmen, bei Familienplanung und Bevölkerungspolitik aber ethische, moralische oder religiöse Werte ins Feld führen. Die ganze Misere dieses Denkens kommt darin zum Ausdruck, daß Fortschritt in der Technologie als Rettungsanker für die erkannten Grenzen des Wachstums dient, aber nicht neue Organisation — des Denkens, der sozialen Ordnung, der Weltwirtschaftsordnung.

Ein typisches, ökonomisches und politisch lehrreiches Beispiel bietet die Erfindung einer neuen Getreidesorte. Sie brachte mehr Ertrag, aber nur mit mehr Einsatz an Wasser, Kunstdünger und Kapital. Obgleich dies alles Dinge sind, die gerade die EL und ihre im Elend lebenden Mehrheiten nicht haben, machte die traditionelle „Wachstumsphilosophie“ daraus eine „grüne Revolution“ — als Mittel gegen die „rote Revolution“⁴³. Dem Erfinder der Getreidesorte verlieh man den Friedens-Nobelpreis. Heute muß man, teils verschämt, zugeben, daß eine andere soziale Organisation bei alter Technologie (z. B. Stahl — statt Holzpflug), bei „Dienst mit dem Spaten“ als soziale Pflicht, viel früher und schneller eine „grüne Revolution“ hätte herbeiführen können. Heute hungern Millionen von Menschen, aber Böden liegen brach; Menschen

⁴³ R. Blum: Grüne Revolution als entwicklungspolitische Strategie, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 92 (1972), S. 169 - 183.

sind ohne Arbeit, aber soziale Organisation erzeugt an anderen Stellen Überschüsse und Verschwendung. Liegt das alles daran, daß marktwirtschaftliche Prinzipien nicht rein und vollständig in der ganzen Welt verwirklicht worden sind, so daß mehr Marktwirtschaft und Freihandel Abhilfe schaffen könnten?

Beispiel und Frage demonstrieren, daß es zumindest auch oder vielleicht sogar in erster Linie am falschen Denken liegt, daß unsere Welt sich in einem so beklagenswerten Zustand befindet. Vor allem in der Frage der Weltwirtschaftsordnung hinkt die neue soziale Organisation noch hinter der Industrialisierung, ihren Möglichkeiten zur „Machbarkeit“ her. Im Rausch der ökonomischen und technischen Erfolge erhoffen insbesondere Marktwirtschaftler von wirtschaftlicher Entwicklung den Wandel der sozialen Organisation. Die Problematik der Entwicklungsländer als „soziale Frage der Welt“ zeigt aber, daß diese Orientierung am Gemeinwohl vorbeischießen und nachträgliche Kompensation der „Wohlfahrtsverluste“ sehr teuer bzw. für das Wohlbefinden der meisten Menschen zu spät sein kann. Ihnen bleibt bestenfalls der Trost, in einer anderen Welt möglicherweise ein besseres Los zu erhalten. Auch dies mag ein Beitrag zur Erhaltung des sozialen Friedens sein. Die Menschen sind jedoch immer weniger bereit, sich nur dieses Trostes zu bedienen.

Neuen Denkansätzen, die die Grundbedürfnisse der Menschen, ihr Existenzminimum zum Ausgangspunkt der Allokation der knappen Ressourcen machen⁴⁴, begegnet noch großes Mißtrauen und — das ist der eigentliche Teufelskreis der Entwicklungspolitik — der Verdacht, Freiheit durch eine „Weltplanwirtschaft“ ersetzen zu wollen. Dabei sind marktwirtschaftliche Prinzipien ein vorzügliches Instrumentarium der „pretialen Lenkung“, um knappe Ressourcen nach Zielen und Zwecken der sozialen Organisation zu verteilen. Soziale Marktwirtschaft als entwicklungspolitische Strategie im Sinne der Strategie der zweiten und dritten Dekade der Vereinten Nationen, hätte hier eine Chance, weltweit ähnlich neue Maßstäbe zu setzen, wie im „Zeitpunkt Null“ der Bundesrepublik Deutschland.

Die Zeit aber eilt, wenn nicht nur die Entwicklungsländer in Hunger und Elend umkommen, sondern vor allem auch die östlichen und westlichen industrialisierten Länder davor bewahrt werden sollen, von ihrer eigenen Denkmechanik vernichtet zu werden. Dafür gibt es bereits das „mythologische Denkmuster“ des „Zauberlehrlings“, der die Geister,

⁴⁴ Siehe dazu K. W. Kapp: *Economic Development*, a.a.O., insbes. Teil III, S. 64 ff.; W. A. Jöhr: Das Bariloche-Modell. Ein lateinamerikanisches Weltmodell, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 117 (1981), S. 109 ff.

die er rief, nicht wieder los wird. Die Denkmechanik feiert im militärischen Bereich mit Raketen, Anti-Raketen, Anti-Antiraketen wahre Orgien. Friedenspolitik gerät in den Geruch des „Vaterlandsverrates“. Das Überleben zwingt angeblich national (Zwei-Parteien-Demokratie) und international zur Organisation von Blöcken — nach dem Muster Markt oder Plan, Freund oder Feind. Noch größere Rüstung soll, analog zum wirtschaftlichen Wachstum, der Erhaltung von Gleichgewicht, Frieden und Freiheit dienen. Dabei ist es keine Utopie mehr, daß diese Erde so endet, wie die naturwissenschaftlich untermauerte „Denk-Mechanik“ die Welt beginnen läßt: mit einem „Ur-Knall“.

Natur- und Wirtschaftswissenschaft müssen, so scheint mir, erst wieder das lernen, was früher Wissenschaft auszeichnete: Weise, statt rational zu sein, Vernunft statt Verstand zu gebrauchen. So kommt ein weiser Mensch nicht auf die Idee, Wohlfahrt einer ganzen Gesellschaft maximieren zu können, die Bedingungen des Maximums aus dem Prinzip der Logik und Rationalität „offenbaren“ zu können. Diese Annahme ist es, die moderne Wissenschaft zur Religion macht, aber ohne ihre moralischen, an Mensch und Gesellschaft orientierten Maßstäbe⁴⁵. Nichts beweist diesen Verlust der Wissenschaft an Weisheit mehr als die Entthronung der Philosophie (Liebe zur Weisheit in der Übersetzung aus dem Griechischen) als Königin der Wissenschaft durch die Naturwissenschaft oder gar die Mathematik. Nun beginnen selbst die Ökonomen — auch darin Nachahmer der Naturwissenschaft — mit „ökonomischer Theorie der Politik, der Demokratie, des Rechts und der Gerechtigkeit“ Ansprüche auf „geistige Weltherrschaft“ zu erheben. Es ist noch Zeit, wenigstens diesen Anfängen zu wehren.

Es sind die „Dissidenten“, die aus den Denkmustern von Markt- und Planrationalität und entsprechender „geschlossener“, systemkonformer sozialer Organisation auszubrechen versuchen. Dazu gehören auch die Staatsmänner der Entwicklungsländer, die sich mehr nationales und internationales Gemeinwohl durch „dritte Wege“ versprechen. Tansanias Staatschef Nyerere kleidete das einmal in die Worte: „Wir wollen Freund aller Länder sein; wir wollen aber nicht, daß unsere Freunde uns sagen, wer unsere Feinde sind.“

⁴⁵ Siehe dazu K. W. Kapp: *Toward a Science of Man in Society. A Positive Approach to the Integration of Social Knowledge*, The Hague 1961.

**Korreferat zu dem Vortrag:
Soziale Marktwirtschaft als weltwirtschaftliche Strategie
(R. Blum)**

Von *Hans-Rimbert Hemmer*, Gießen

1. Bei der Lektüre des Beitrags von Reinhard Blum spürt man deutlich, daß hier ein Experte für Wirtschaftsordnungsfragen am Werk ist, der sich seit mehr als 10 Jahren mit der Thematik der „Sozialen Marktwirtschaft“ befaßt. Erfreulich ist es auch, daß Blum sich dazu bereit erklärt hat, die Übertragbarkeit dieses — aus der bundesrepublikanischen Historie erwachsenen — Wirtschaftsordnungsprinzips auf den Bereich der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zu überprüfen. Für eine Versammlung von Entwicklungsländerexperten besonders interessant sind dabei die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, die ja gerade im Zusammenhang mit der Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ auch einer gründlichen ordnungstheoretischen Analyse bedürfen.

2. Die Argumentation Blums vollzieht sich — wenn ich seine Ausführungen richtig begriffen haben sollte (wofür ich allerdings nicht garantieren kann) — in drei Etappen, die mit den drei Teilen seines Referats übereinstimmen:

- a) Zuerst erörtert er die Frage, inwieweit die Marktwirtschaft überhaupt eine erstbeste Lösung im Sinne eines Wohlfahrtsmaximums darstellen kann. Seine Zweifel führen ihn dazu, daß er — bezogen auf die themenrelevante Fragestellung der Ordnung der Weltwirtschaft — der aus dem idealtypischen Marktwirtschaftskonzept resultierenden Freihandelsdoktrin die Eignung abspricht, eine für Entwicklungsländer (EL) akzeptable Lösung bieten zu können — mit dem Ergebnis, daß die EL fast schon gezwungenermaßen eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“ fordern müssen, in der Protektion, Dissoziation etc. ihren festen Stellenwert haben.
- b) Danach befaßt sich Blum mit der Frage, inwieweit die *soziale* Marktwirtschaft als realtypische Ordnungsform sich als weltwirtschaftliches Ordnungsprinzip eignet — eine Frage, auf die er ebenfalls einer nur zurückhaltend positiven Antwort findet.

- c) Als drittes lenkt Blum die Aufmerksamkeit auf einen systemorientierten Ansatz, der sich nach seiner Auffassung als Problemlösung der weltwirtschaftlichen Beziehungen als zweckmäßig anbietet.

3. Die Ausführungen in Teil II des Referats („Soziale Marktwirtschaft als beste oder zweitbeste Lösung“) belegen, daß Blum sich gründliche Gedanken über diese Wirtschaftsordnung gemacht hat. Besonders hervorzuheben ist dabei, daß er sich nicht auf nur ökonomische Aspekte beschränkt, sondern weitergehende Überlegungen in seine Argumentationskette einbezieht. Entsprechend der Zielrichtung unseres Kreises interessiert dabei natürlich die Frage, inwieweit seine Ausführungen eine Hilfestellung bei der Erörterung von Ordnungsfragen der Weltwirtschaft geben können. Meine Antwort hierauf lautet: Nur in geringem Umfang. Startposition für seine Argumentation ist nämlich das „soziale Leben in einer freiheitlich-demokratischen Ordnung“; auf ihr baut er seine Kritik an dem marktwirtschafts-immanenten Rationalprinzip als axiomatischer Grundlage des effektiven Verhaltens auf. Einen wesentlichen Punkt läßt er allerdings aus: Er fragt nicht danach, in welchen EL diese freiheitlich-demokratische Ordnung überhaupt besteht, und inwieweit diese Ordnung auf zwischenstaatlicher Basis überhaupt möglich erscheint. Die Existenz einer solchen Ordnung dürfte nämlich in den wenigsten Fällen (auch nicht in dem häufig als demokratischem Renommierbeispiel angeführten Indien) gegeben sein, und auch auf zwischenstaatlicher Ebene erscheint sie bestenfalls als Utopie. Dann aber bricht die gesamte Kritik am angeblich fehlerhaften Rationalitätsaxiom der Marktwirtschaft (und damit am Freihandelskonzept als der weltwirtschaftlichen Variante der Marktwirtschaft) in sich zusammen, weil beim Vorliegen einer diktatorischen oder oligarchischen Wohlfahrtsfunktion die meisten von Blum angeführten Hemmnisse rationalen Verhaltens entfallen. Und selbst bei freiheitlich-demokratischer Grundordnung sehe ich die von Blum unter Verweis auf das Unmöglichkeitstheorem formulierte Kritik nicht, da hier Gemeinwohl als Summe aller „Individualwohls“ definiert ist; der Abstimmungsmechanismus vollzieht sich dabei über die Kaufkraft und ihre Allokation.

4. Von diesem Einwand ist es nur noch ein kleiner Schritt bis zu jener Kritik, die m. E. zentral für den ganzen Teil II des Blumschen Referats ist: Eine Diskussion der Wirtschaftsordnung als entwicklungspolitischem Rahmen — die von Blum verwendete Bezeichnung „Strategie“ halte ich angesichts der Tatsache, daß man von Strategie eher im Zusammenhang mit Agrar- oder Industrieförderung, Exportdiversifikation oder Importsubstitution, ländlicher oder städtischer Schwer-

punktbildung spricht, für unglücklich — kann prinzipiell auf zwei verschiedenen Wegen erfolgen:

- a) Man kann Idealtypen vergleichen und fragen, ob sich Realtypen aufgrund der länderspezifischen Besonderheiten zweckmäßigerweise stärker in Richtung auf den einen oder anderen Idealtypus hinbewegen sollten;
- b) man kann Realtypen analysieren und fragen, in welchen Bereichen sie modifiziert werden müßten, wenn sie auf bestimmte Länder übertragen oder mit ihrer Hilfe bestimmte Ziele besser erreicht werden sollen.

Blum hat sich für beide Methoden entschieden — und zwar gleichzeitig mit dem Ergebnis, daß die Betrachtung von Ideal- und Realtypen verschiedentlich durcheinander läuft. Letztlich tendiert Blum zwar zur Realtypenanalyse; sein mehrfacher Verweis auf irrealen Annahmen der Idealtypen wird der (bereits vor 30 Jahren von Haller gründlich diskutierten) eigentlichen Aufgabenstellung der Idealtypenanalyse überhaupt nicht gerecht. Insofern hätte eine saubere Trennung von Idealtypenanalyse und Realtypenanalyse sicherlich mehrere Mißverständnisse verhindern können. Das gilt a fortiori für die Diskussion freie Marktwirtschaft/soziale Marktwirtschaft: Oftmals weiß der Leser nicht, ob sich die einzelnen Blumschen Kritikpunkte auf den *Idealtyp* Marktwirtschaft, den *Realtyp* freie Marktwirtschaft, den *Realtyp* soziale Marktwirtschaft oder eine wie auch immer definierte *idealtypische* soziale Marktwirtschaft beziehen.

5. Auf ähnliche Kritik trifft auch seine Analyse des Freihandels als — unter marktwirtschaftlicher (genauer: idealtypisch-marktwirtschaftlicher) Axiomatik — bester weltwirtschaftlicher Entwicklungsstrategie. Hier zieht Blum nicht klar genug den Trennungsstrich zwischen normativer und positiver Theorie: Die Freihandelsdoktrin besagt nichts anderes, als daß beim Vorliegen bestimmter Prämissen (zu denen beispielsweise auch die Annahme einer internationalen Faktormobilität gehört) Freihandel den Welt-Wohlstand maximiert — was immer auch Wohlstand ist. Das ist der normative Aspekt: Will man dieses Wohlstandsmaximum haben, so muß man eben die zugehörigen Prämissen realisieren. Die positive Theorie sagt hingegen, welche Konsequenzen bestimmte Datenänderungen auf den Wohlstand haben; die Neoklassiker äußern sich dazu ebenso wie Erziehungszoll-Befürworter, Merkantilisten ebenso wie Autarkisten und Propagandisten der Abkoppelung. Alle von Blum kritisch gegen die Freihandelsthese vorgebrachten möglichen Effekte lassen sich mit dem von den Neoklassikern entwickelten Instrumentarium darstellen und die ursprüngliche

neoklassische Konzeption entsprechend modifizieren; wer diese Instrumente verwendet, ist aber noch lange kein Neoklassiker. Bei Blum geht das alles etwas durcheinander; seine angebliche „Widerlegung“ des Freihandelspostulats erscheint mir auf der Basis seiner Ausführungen jedenfalls nicht nachvollziehbar.

6. Teil III des Blumschen Vortrags behandelt die Rahmenbedingungen für eine Soziale Weltwirtschaft. Ausgehend von den Merkmalen der Ausgangssituation der sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland erörtert er die Möglichkeit, soziale Marktwirtschaft als entwicklungspolitischen Stilgedanken in die Weltwirtschaft zu übertragen. Das Verständnis seiner Ausführungen hierzu wird allerdings dadurch erschwert, daß Blum einer präzisen Definition dessen, was er eigentlich unter sozialer Marktwirtschaft versteht — (ich vermute: eine um Verteilungskorrekturen ergänzte Marktwirtschaft auf der Basis von *workable competition*) —, geflissentlich aus dem Wege geht. Statt dessen verweist er kritisch darauf, daß soziale Marktwirtschaft dem wirtschaftlichen Wachstum vor der Verteilung — Verteilung lediglich auf eine „Beruhigungskonzession“ an die Benachteiligten des Wachstums reduziert — Priorität gebe — eine These, bei der die von den Ordoliberalen durchaus berücksichtigte, stärker greifende Sozialkomponente m. E. zu kurz kommt. Von einem Mißerfolg dieser Strategie innerhalb der EL zu sprechen, dürfte allerdings nahezu absurd sein — denn welche EL haben denn eine *soziale* Marktwirtschaft? Die Mißerfolge, die Blum sieht, beziehen sich eben darauf, daß die gewählte Prozeßebene nicht sozial war (und meist auch nicht marktwirtschaftlich, zumindest in bezug auf die von der sozialen Marktwirtschaft postulierten Startbedingungen). Blum müßte an dieser Stelle darauf eingehen, was an der von EL praktizierten Marktwirtschaft eigentlich „sozial“ sei, und ob man die soziale Komponente besser berücksichtigen könnte. Außer seinem Verweis auf die „bedürfnisorientierte Entwicklungspolitik“ sowie der nicht weiter konkretisierten Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung habe ich hierzu allerdings keine tiefergreifenden Ausführungen entdecken können.

7. Zum Teil IV („Entwicklungspolitik als Organisationsproblem statt Entscheidungslogik“) möchte ich mich nicht gesondert äußern, da sich mehrere Aspekte, die ich bereits zu den ersten Teilen vorgebracht habe, wiederholen würden. Lediglich einen Satz des Vortrages möchte ich zitieren: „Ökonomisches Prinzip, wirtschaftliches Wachstum haben mit Gemeinwohl so viel zu tun, wie Liebe mit Prostitution.“ Von der gewählten Syntax her stellt Blum also ökonomisches Prinzip und wirtschaftliches Wachstum auf dieselbe Stufe wie die Liebe, während er das Gemeinwohl auf der Prostitutionsebene ansiedelt. Wenn man be-

rücksichtigt, was mitunter alles unter den Begriff des „Gemeinwohls“ angeboten (bzw. feilgeboten) wird, kann man für diese Gleichstellung durchaus Verständnis aufbringen.

8. Abschließend sei noch kritisch angemerkt, daß Blum verschiedentlich Pauschalurteile abgibt bzw. willkürlich Behauptungen aufstellt, die in der von ihm verwendeten Form unhaltbar, zum Teil sogar falsch sind. Ich halte beispielsweise die Behauptung, daß „zwei Drittel der Weltbevölkerung aus der Industrialisierung der Welt wenig oder keinen Nutzen ziehen bzw. sogar Nutzenverluste hinnehmen müssen“, trotz ihres potentiell populären Ansatzes für ebenso falsch, wie die These, die Unterentwicklung der Dritten Welt sei die Folge des derzeitigen Systems der Weltwirtschaft, weshalb eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“ benötigt werde. Hier wird einfach übersehen, daß die Gesamtheit der EL bis vor kurzem Wachstumsraten aufzuweisen hatte, von denen die IL nur träumen können. Übersehen wird ebenfalls, daß in einigen Ländern beachtliche Außenhandelserfolge *ohne* gleichzeitige Verteilungsverschlechterungen erzielt werden konnten (ASEAN-Raum, Südkorea, Taiwan) — Blum würde sagen „trotz“, ich stelle dem entgegen: „aufgrund“ der derzeitigen Weltwirtschaftsordnung. Hier wäre zu prüfen gewesen, ob die erfolgreichen Länder sich weitgehend am Freihandels- oder an Protektions- und Abkoppelungskonzepten orientiert haben; leider gibt Blum hierauf keine Antwort. Diese Liste unzulässiger Pauschalurteile ließe sich noch verlängern. Zumindest in bezug auf die Absolutheit, mit der Blum solche Thesen vertritt, hätte ich ihm wesentlich mehr Zurückhaltung empfohlen.

9. Trotz dieser Kritik sollte man aber nicht übersehen, daß von Blum sehr wichtige und inhaltsvolle Aussagen zum Thema „Soziale Marktwirtschaft als weltwirtschaftliche Strategie“ geliefert worden sind. Aber so ist das nun einmal mit den „bösen Korreferenten“: Sie stürzen sich wie Geier auf jene Punkte, wo sie meinen, Schwachstellen entdeckt zu haben; das Positive in der zu diskutierenden Arbeit wird von ihnen — falls überhaupt — hingegen nur am Rande erwähnt. Aber auf der anderen Seite ist das auch ein Kompliment: Daß die positiven Aspekte nur am Rande gestreift werden, drückt ihre „Normalität“ aus; das Konzentrieren auf Schwächen signalisiert hingegen, daß solche Schwächen nur selten vorkommen und deshalb entsprechend „ausgeschlachtet“ werden müssen. Honi soit qui mal y pense!

Negotiating International Economic Order

By *Göran Ohlin*, Uppsala

I. Introductory Remarks

The discussions about comprehensive reforms of the international economic system to create a New International Economic Order (NIEO) have now gone on for so long as to seem almost a permanent and unchanging feature of the life of the United Nations organisations. After all those years disenchantment is inevitable. As John Lewis (1979) noted in his 1979 Report as DAC Chairman, 'the specialists in North-South dialoguing find their fora awkward, their constraints cumbersome, and their audiences slipping away'. More serious than the flagging attention of the public is the lack of interest of governments increasingly evident on both sides. How should one explain the failure of this massive political and economic effort?

The record of these negotiations and the substantive issues are well known and I shall not restate them here. Briefly, the perspective in which they will be seen is the following:

In one sense, the existing international economic order, characterised by the unequal economic relations between the unindustrialised countries in Africa, Asia and Latin America on the one hand and the industrialised world in America and Europe on the other, established itself, as Arthur Lewis (1978) has argued, in the last quarter of the nineteenth century when tropical countries entered international trade in a significant way. Its political roots in Western colonialism go even farther back.

In another sense, the international economic order is often taken to be the system of rules and institutions created after the Second World War to avoid a repetition of the collapse of the international economy in the 1930s. The economic constitution then laid down for nation states was, for all its imperfections, a new and remarkable achievement. But its political premises were faulted by discord among major industrial powers which resulted in relaxation of international monetary discipline. Then the developing countries, which had consistently sought changes and amendment in the post-war system,

were greatly increased in numbers when Asian and African countries became independent. The pressure for renegotiation of the post-war arrangements and their enlargement to take fuller account of the interests of the developing countries went into a new phase with the creation of UNCTAD in 1964 and were intensified in the 1970s. These efforts have so far yielded very little.

II. Conflicts of Interest?

The easiest explanation of the general stalemate in North-South talks might seem to be that the developing countries are pressing for such profound changes in the international economic system that they conflict too violently with the national interests of the rich countries to be acceptable to them. The steamy rhetoric that envelops so many North-South encounters fosters this view. The proposals for change are, for instance, called a bid for power which the North is unwilling to surrender, and the diplomatic offensive is made out to be more of a demonstration or a confrontation than a quest for negotiated change.

In actual fact, the core of the proposals to modify the prevailing regimes in international trade and investment, capital flows and other areas are far from revolutionary. Many have their origins in proposals that were part of the Anglo-American plans for the post-war world, such as commodity price regulation.

A great many academic assessments have long concluded that there are extensive mutual interests in proposals for international economic reform. Such views have drawn support from the stagnation of world trade and industrial growth in the 1970s, from the energy crises in rich and poor countries alike, and from the new concerns with global food supply prospects, ecological and environmental deterioration — all of them issues that can be said to demonstrate the malfunctioning or the inadequacy of the existing world economy to the harm of industrial countries as well as to the young countries for whom national development is an imperative. The interdependence of the world economy, which reveals not only the dependence of the poor countries on the rich ones but also the opposite, is used to support the claim that the call for a NIEO is a proposal that the rich cannot refuse, as it is in fact in their own vital interest. Why then do the industrial countries' governments and negotiators fail to recognise this?

Economists seeking to press their own conceptions upon recalcitrant policy-makers are frequently inclined to interpret past history in terms of national interests infallibly pursued while they ascribe to the govern-

ments of the present nothing but the most shortsighted and obtuse perception of their own true interests. As Arthur Lewis (1955) noted in his essay on government, 'clearly, good government is very difficult' and those who argue that industrial countries act counter to their own interests in resisting suggestions for world economic reform tend to assume that a preoccupation with serious domestic difficulties or a failure to understand the premises and needs of the postcolonial world are to blame. There may be much in this.

On the other hand many scholars of international political economy scoff at 'interdependence rhetoric' and its tendency to brush aside conflicts of interest with exaggerated references to looming catastrophes or to vague claims of mutual gains in an uncertain future (Bergsten and Krause, eds., 1975). It can certainly safely be said that the economic interests of nation states converge in some respects and conflict in others.

The aim here is not to argue where this balance lies in North-South issues, but the premise is that there is obviously a potential for negotiation and arrangements. It should be possible to translate at least some of the mutual interests into mutually satisfactory accords even if it proves impossible in others.

Now, the peculiarity of the North-South talks that have been going on for so long is precisely that they have led practically nowhere. The contrast with major negotiations of the past is staggering. It took two or three years to prepare Bretton Woods — in very exceptional conditions, to be sure — and even after the war some international agreements have been negotiated successfully in reasonable time. The North-South talks, however, rather lead the mind back to the desultory international economic conferences of the 1920s and 1930s, culminating in the World Economic Conference in London in 1933, the failure of which, as Arthur Lewis (1950) once observed, marked the end of an era of efforts to cope internationally with the economic problem of the time.

As already noted, some of the North-South issues have been around since long before the NIEO rounds of the 1970s. Gunnar Myrdal (1956) was reflecting on the failure of the efforts to stabilise international commodity prices, and his frustration has a modern ring: "It is a routine experience of every international civil servant that, almost as a rule, government representatives arrive at their meeting with instructions to oppose initiatives. . . It is usually realized that there is a common gain to be made and shared, but it is feared that the others get it all and perhaps more than that. . . (The) essential difficulty to overcome in intergovernmental negotiations of this type is very simply

the restrictiveness of national governments and their suspicions about each other.”

But precisely the long record of efforts in the commodity field also suggests another possible explanation than the meanness of governments — that interests are indeed more numerous and complex than it appears when the issue is boldly sketched, that technical difficulties are sometimes very great, and that the impact of uncertainty about the future make the implications of proposed actions seem risky and unclear. Time and again, international negotiations in the commodity field seem at the brink of success, which shows the awareness of a common interest, but then slide back without quite making it. Should this be surprising?

It is often pointed out that price and income stabilisation is considered natural and necessary in the national agricultural markets of industrial countries where governments arbitrate and impose themselves by law. This makes nonsense of their opposition to similar action in the international field when it is based on abstract principle, such as the sanctity of the market. But already in limited groups such as the European Community, the Common Agricultural Policy is a chief source of discord and hurdles for negotiators. In a wider international context it has so far, in contrast to the spectacular liberalisation of international trade in manufactures, proved impossible to make a dent in agricultural trade or to avoid heated conflict between, for instance, the EEC and the US.

Myrdal complained of a lack of enlightened generosity, and this is undoubtedly a feature of international negotiation, not least among countries whose governments and negotiators are intensely watched by the many domestic groups whose interests they compromise or enhance by their actions. This is one reason why international negotiation is intrinsically difficult, and the question to be examined in the following is whether the obstacles to negotiation in North-South matters are perhaps so serious that agreement is unlikely even in what appears to be ‘positive-sum games’.

Facile references to lacking political will or insuperable conflicts of interest in North-South issues tend to deflect attention from the very special setting and circumstances in which these issues are tackled. This is a pity, as the multilateral diplomacy within which the reforms of the international economic order are discussed, is a novel phenomenon.

Even the general implications of multilateral diplomacy in international organisations are not easily assessed. For major powers it

may for the most part be a marginal adjunct to classical diplomacy, but to smaller and weaker countries it may offer opportunities they would not otherwise have had. Its greatest contribution has perhaps been to provide new forms for settlement of disputes that arise between states. The belief implicit in the schemes for post-war international economic organisation that the time had come for universal systems of rules and international law has taken some knocks, especially in the monetary field. Although based on charters internationally negotiated, it is far from clear whether multilateral diplomacy as presently practiced in international organisations is suited for, or even capable of, reforms that would set new and different rules for governments.

III. Size and Diversity

It is too obvious to be denied that it must be very much more difficult to engineer agreement among 150 states than among the 50 or less that reached at least partial agreement on the post-war system for international co-operation. And at the time conditions were peculiar indeed. The participants were allied in an ongoing but victorious war. American or Anglo-American leadership was readily acquiesced to, and it was exercised with rare vision and openmindedness. In the monetary and financial discussions extraordinary personalities like John M. Keynes and Harry Dexter White dominated the proceedings. The present situation is obviously different on all counts. Apart from the addition of close to a hundred new states there has been a great diffusion of power frequently commented upon, and the complexity of negotiation has been compounded.

In an interesting analysis of the failure of the international monetary reform negotiations in 1971 - 74, John Williamson (1977, ch. 7) has argued that the new complexity of the world was not the decisive obstacle. He pointed to the great advance in economic negotiation techniques in the post-war years which made possible such things as the GATT liberalisation rounds or the relative success of the SDR negotiations. He found a certain truth in the charge of inadequate will to make concessions, but he suggested that considerable political will had been invested in launching the talks at all and therefore believed that if technical solutions could have been arrived at politicians would have been pleased to take credit for them.

Williamson was thus inclined to look more to the conduct of the negotiations and concluded that the secretariat should have more actively pursued technical solutions with a potential for agreement and compromise instead of drawing up options for ministers in the hope of a great political horse-trade at some point in the negotiations.

This does not, of course, invalidate the observation that a large and heterogeneous participation makes agreement elusive, especially in matters that have not reached the degree of serious technical negotiation of the Committee of Twenty.

IV. International Organisations as Negotiating Forums

It was the control of the agenda of the United Nations that made it possible for developing countries to force talks about these matters against the reluctance of major industrial countries. The latter have frequently recalled that the United Nations is a deliberative body only, and that its proceedings should not be described as negotiations in any proper sense.

Everyone recognises that declarations adopted by international organisations will not necessarily be abided by even by states that vote for them, let alone by those who oppose them. When such declarations are nonetheless pursued, it is presumably because they are expected to have an impact on world opinion, to exercise some pressure on reluctant governments, and to guide the course of future diplomatic efforts. That they are of some importance must be the view also of governments which invest considerable effort in forestalling the adoption of declarations and pronouncements which they oppose.

Such conflicts, the portentous and extensive statements, and the massive machinery of documentation and meetings lend to contemporary international assemblies an aura of importance and seriousness even when it is widely known that at best only insignificant results are to be expected. The solemnity of the proceedings may appear as little more than a celebration of the fortunate circumstances that there is a shared will to confer and consult, which probably serves a role of its own and to some extent takes the place of the binding treaties often aspired to which are, after all, not the only means of ordering relations among states.

Too much has been made of the voting rights of the United Nations as an obstacle to negotiations. It is true that a system that enables countries contributing less than five per cent of the budget to achieve a two-thirds majority is quite likely to create considerable strain. The very survival of the organisation is threatened if declarations are voted through in a discordant manner. But this is not in itself a reason why genuine negotiation — which has got nothing to do with declarations by the General Assembly — could not take place under the auspices of the United Nations. This would presumably require the creation of a special organisation, as has been the case for the Law of the Sea nego-

tiations. But little thought seems to have been given to this matter, and it is unlikely that the North-South dialogue could be crowned by any settlement arising out of the profusion of meetings in New York and Geneva within organisations that were certainly not created for negotiating purposes.

Neither governments and delegates nor the secretariats are committed to seeking agreements that would have to involve concessions on all sides. It is hardly even envisaged, and government instructions are not framed as negotiating mandates. It is widely recognised that the present financial disorder, the alarming food prospects, the precarious energy supply arrangements and many other aspects of the world situation call for a far greater measure of international cooperation but in the proceedings of the international organisations the impulses to joint action are mostly ground asunder.

The permanent secretariats of these organisations are not necessarily well suited to drive proceedings toward positive conclusions. They have a vast range of administrative and technical tasks. They operate in a heavily bureaucratised and politicised environment leaving little scope for active and flexible brokerage, and their perception might well be swayed by their interest for survival and enlargement of their organisation and its responsibilities. The qualities that lead to promotion to high posts are not, and should perhaps not be, those wanted in a group servicing negotiations that aim at quick and forceful action. In standing bodies, with permanent delegates and secretariats, negotiations tend to become permanent too.

V. The Group System

The division between rich and poor countries in the United Nations had become established long before UNCTAD I, and the emergence of the group system was probably inevitable, especially after the setting up of an ad hoc working party at the OECD in 1963 in order to prepare a joint strategy for the forthcoming Geneva meeting in 1964. The only surprising thing is that it was then possible to maintain the unity of such a large and diverse body as the "Group of 77".

There has been much complaint about the inherent tendency of the group system to widen rather than narrow the gaps in positions, as each of the two groups strives for agreement by yielding to its hardliners. In games and bargains among more than two participants coalitions will always be of decisive importance, and if such coalitions become too rigid the chances of reaching agreement will be very small. Unless the consequences of failure are perceived as so disastrous or costly as to seem worth much concession, a coalition marked by wide-

ly divergent interests might well exhaust its negotiating capacity internally and have no room for bargaining with outsiders.

Negotiators from industrial countries sometimes complain that this is precisely the trouble with the "Group of 77" and that it, on its side, attributes to "Group B" a unity of interests and attitudes which barely exists. Southern negotiators believe that industrial countries co-ordinate their policies effectively in such bodies as the OECD and the EEC, and many think that if the Third World had a secretariat of its own it would make for better negotiation. It is perhaps significant that this proposal has not gained wide adherence.

In bargaining about concrete and tangible matters the group system breaks down. In specific commodity markets many "Group B" countries are producers and exporters which aligns them with individual members of the "Group of 77". In the Law of the Sea Conference similar North-South alliances frequently arose. But in general discussions about global arrangements the group system has become institutionalised in most international organisations except the IMF and the World Bank where the structure of decision making bodies and the weighted voting make for a different environment.

The adoption of the group system as a quasi-constitutional feature has contributed an element of structure that conferences of 150 states badly need. Third World non-alignment, of which the "Group of 77" can be seen as a manifestation, has also been a contribution to international political stability. But this has been at the cost of effective multilateral negotiation. As a seasoned Swiss diplomat (Jolles, 1979) has concluded: "...the consultations within the respective caucuses must not be allowed to monopolize the time of international conferences to the point of relegating the real negotiating process between the groups to the eleventh hour. This has frequently happened in the past. Much more time has been spent on elaborating common platforms than on narrowing down the differences between them and on seeking to solve specific issues across the negotiating table."

The North-South dichotomy in international organisations also mesmerises many political commentators into thinking that it is also the expression of a world-wide confrontation and stalemate in political and economic relations outside of these assemblies, and it has led to extravagant speculations about future strategems of North and South that wildly exaggerate the will and capacity of both groups to pursue united policies. There is more to the world than that, and the consequence of sustained failure to progress through multilateral diplomacy is more likely to be that it is bypassed by events and that elements

of international order grow on less overarching bilateral and regional links.

VI. Lack of Individual Leadership

It is undeniable that personal qualities matter greatly in international negotiation. In post-war development co-operation the vitality, determination, and charisma of some outstanding personalities is recognised to have been of decisive importance in overcoming the inertia of governments and rallying them to greater commitments in the joint interest. Robert McNamara has obviously enhanced the standing and capacity of the World Bank. In North-South relations Raúl Prebisch played a singular role as a supplier of ideas, militant leader and persuasive mediator.

With the routinisation of North-South talks they seem to have lost towering personalities who might incarnate the will to achieve what is possible and necessary and help to lead the way out of the stalemate. That is not to say that there is a lack of able and talented negotiators. The spectacular growth of multilateral diplomacy raises a great demand for delegates and negotiators, and it is understandable that governments may be reluctant to spare their best negotiators for such blocked situations. Especially for smaller and poorer countries the strain and expense of covering the sprawling agendas of current international conferences and meetings is quite unreasonable.

In view of all this it is remarkable how much ability is still invested in these proceedings. But the circumstances do not favour the emergence of personalities commanding general respect and confidence. The task of conciliating the groups internally requires able diplomacy, and occasionally delegates from minor countries who have received no precise instructions may attain considerable influence by their freedom to manoeuvre (Gosovic, 1972, p. 278). But the institutionalised distrust is hard to overcome, and prolonged immersion in the rarefied atmosphere of those talks is likely to impair the sense of their role.

VII. The Issue of Non-Reciprocity

From the outset North-South discussions have been couched in terms that could not be conducive to negotiations in a traditional sense. As Ambassador K. B. Lall of India remarked at the occasion of UNCTAD II, a negotiating technique based on mutual concession could not easily be applied to economic development (Gosovic, 1972, p. 320).

The basic difficulty that little or nothing could be expected to come out of strategy based on unilateral demands was recognised by Raúl

Prebisch who at the end of the 1960s attempted to promote a doctrine of 'convergence' under which developing countries would pledge themselves to certain policies of development which the rich countries would in return commit themselves to support, in the interest both of international solidarity and ultimately of their own welfare.

This doctrine had little impact and many Third World negotiators remained convinced that reciprocity was alien to these proceedings, either because developing countries were too poor to have anything to offer or because they were only asking for rights and dues that should not be bargained for.

That the group system also made it more difficult to offer concessions than to make demands is obvious. However, in the GATT where negotiation along group lines has been less suitable and less common developing countries have also tended to refrain from offers and thus from active participation in genuine negotiation. As for the monetary field, John Williamson (1977, p. 174) argues that individual developing countries in the Committee of Twenty were so aware that their own actions had a negligible feedback on the international monetary system that they failed to realise that this was not true of them collectively and that they would therefore be expected to accept the obligations and disciplines of the proposed SDR standard if they were to collect the benefits, and that they were thus reduced to an attitude of 'all asking and not bargaining'.

The failure or unwillingness to put North-South issues in a negotiable form may have been welcome to those who did not want the talks to turn serious. Mahbub ul Haq (1980/81) has argued that in retrospect it is clear that mistakes were indeed on both sides, that the call for a NIEO should *not* have been launched as a 'demand' of the developing countries but with more emphasis from the start on the global needs of the world economy and with more attention to the interests of the North — and that the North should similarly have been wiser and more far-sighted.

Such things bear saying, and the Brandt Report is an elaboration on that theme, but the trouble is that by now the habits and postures have become engrained and encrusted.

VIII. The Prospects of World Order Talks

After reviewing all these handicaps of multilateral diplomacy one must conclude that the chances of negotiating substantive change through such channels are not very great. The setting for the negotiations is so stained with failure, and the conduct of them is so cumber-

some and flawed that they are heavily biased against agreement. Even such shifts in attitudes and political will as can reasonably be expected in North and South would not be likely to survive the crunching treatment of the negotiating system which has become an engine of frustration. If the mere continuation of such talks, in "global rounds" or in other forms, will not lead anywhere, what are then the prospects?

Many both in North and South have seen the need for a face-lifting of the agenda to make it more appropriate to the present and future needs of the world, which do not today appear quite the same as when North-South talks started. One such view was expressed by Peter Jay (1979) in an appeal to the US where he was then British Ambassador: "There is scope indeed for an imaginative approach. It must start from the indivisibility of the globe, from the need for nations to coexist peacefully on it; from the threat to that posed by extreme inequality and absolute poverty; and from the enlightened self-interest of the developed countries in tackling poverty and extreme inequality in ways that are politically acceptable to the beneficiaries . . . The West will also have to identify more clearly with the general and specific goals of the Third World. It will have to offer a world political and economic order that makes small countries feel secure, poor countries confident of development, aggressive countries fearful of retribution, and all countries properly independent within their necessary interdependence. The order must offer better prospects than disorder."

The Brandt Commission with its large and heterogeneous membership of prominent political personalities agreed on a similar view of world needs and proposed, as an attempt to mobilise the political will and the mutual interests necessary to meet the many signs of crisis and disorder, a limited North-South summit.

The meeting at Cancun in October, 1981, which grew out of this proposal, did indeed raise the level of attention given to both the acute issues of a stagnant world economy and to long-term development of further negotiation. The United States proposed the establishment of task forces with limited but open-ended participation, preparing the ground for separate negotiations on trade, food, and energy, essentially dropping the plans for a "global round" at the United Nations. At the other end of the spectrum, Algeria and Venezuela insisted on the old format of United Nations negotiations, to which a grudging and non-committal consent was finally given by all.

It is just barely possible that a determined search for innovative techniques might enhance the prospects for such negotiation within the United Nations, and that multilateral diplomacy might even serve the difficult task of negotiating a new world economic charter. What if this does not happen?

Some possibilities may be sketched. One is that the present paralysis of multilateral diplomacy is gradually overcome. The world is changing rapidly. The economic dynamism of some parts of the Third World, the financial and geopolitical role of the oil exporters, and the participation of China have not yet been fully reflected in multilateral diplomacy. With new and more numerous foci of power the possibility of more flexible and shifting alliances might restore a greater degree of mobility. Whether it would then be possible to resume the global economic constitution building of the early post-war years, which has dominated the minds in the discussion of a NIEO, is an open issue.

Events in the monetary field have already marked a retreat from schemes for universal rules, and the monetary non-system may be a portent of the general shape of things to come. Already several years ago, Richard Gardner (1974) suggested that "...the hope for the foreseeable future lies, not in building up a few ambitious central institutions of universal membership and general jurisdiction as was envisaged at the end of the last war, but rather in the more decentralised, disorderly and pragmatic process of inventing or adapting institutions of limited jurisdiction and selected membership to deal with specific problems on a case-by-case basis, as the necessity for cooperation is perceived by the relevant nations."

This building of world order 'from the bottom up rather than from the top down' is already under way and breaks through North-South barriers in the forging of vertical links, as in the Japan-ASEAN-Australia nexus in the Western Pacific basin, the European Lomé connection, and many messier and more confusing ones. That this development conflicts with the plans for global order drawn up in international organisations is not a serious objection. The issue is whether this decentralised approach suffices to meet the needs of a world economy in which mutual dependence is already global in so many ways. Will it enhance the risks of conflict and tension, will it leave global needs unmet, or will it make it possible to achieve the necessary trimming of national sovereignty more smoothly than the direct reach for global order? And would the Third World lose its bargaining power in a more pluralistic world, as many fear?

The conflict is probably more apparent than real. Multilateral global diplomacy would in any case stand to gain from paring its agenda

down to essentials which would restore its capacity for the double task of political dialogue and technical negotiation.

References

- Bergsten, C. F. and Krause, B. (Eds.): World Politics and International Economics, Washington, D. C.: Brookings, 1975, p. 21.*
- Gardner, N.: The Hard Road to World Order, in: Foreign Affairs, April 1974, p. 558.*
- Gosovic, B.: UNCTAD. Conflict and Compromise, Leiden: Sijthoff, 1972, p. 278; p. 320.*
- ul Haq, M.: Negotiating the Future, in: Foreign Affairs, Winter 1980/81.*
- Jay, P.: Regionalism as Geopolitics, in: Foreign Affairs, Special Issue on America and the World, 1979, p. 513.*
- Jolles, P. A.: Thoughts and Reflections on the Future of the North-South Dialogue, in: Centre for Applied Studies in International Negotiations, Seminar on North-South Dialogue, Autumn 1979, Geneva, 1979, p. 14.*
- Lewis, W. A.: Economic Survey 1919 - 1939, Philadelphia: The Blakiston Company, 1950, p. 68.*
- *Essay on Government, in: The Theory of Economic Growth, London: George Allen & Unwin Ltd., 1955, ch. VII.*
- *The Evolution of the International Economic Order, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978, p. 7.*
- Lewis, J. P.: Development Cooperation. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, Paris: OECD, 1979, p. 17.*
- Myrdal, G.: An International Economy. Problems and Prospects, New York: Harper and Brothers, 1956, p. 251.*
- Williamson, J.: The Failure of World Monetary Reform, 1971 - 1974, New York: New York University Press, 1977, ch. 7; p. 174.*

Korreferat zu dem Vortrag: Negotiating International Economic Order (G. Ohlin)

Von Michael Bohnet, Bonn

Das Thema hat mein großes Interesse gefunden, da ich als Mitglied der deutschen Delegation bei verschiedenen großen internationalen Konferenzen mitgewirkt habe, so z. B. bei UNCTAD V in Manila 1979, bei der Konferenz über die Ausarbeitung einer Neuen Internationalen Entwicklungsstrategie für die 3. Entwicklungsdekade in New York 1980, bei der Vorbereitung der Globalverhandlungen, ebenfalls in New York 1980 sowie beim Nord-Süd-Gipfel in Cancún/Mexiko im Oktober 1981.

Göran Ohlin hat einige Hauptelemente des Themas analysiert und bewertet, insbesondere die Fehlschläge internationaler Verhandlungen, die gegenseitigen bzw. divergierenden Interessen von Nord und Süd, die Funktionsweise des Gruppensystems, die Frage der Nicht-Reziprozität und die Aussichten globaler Verhandlungen. In einigen Punkten teile ich nicht seine Meinung, wie im folgenden näher ausgeführt wird. In anderen Fragen gehe ich über seine Ansätze hinaus und versuche sie zu konkretisieren, so z. B. in bezug auf die Weiterentwicklung des UN-Gruppensystems und die Regionalisierung des Nord-Süd-Dialogs.

I. Erfolge im Nord-Süd-Dialog

Ich teile nicht die Ohlinsche Einschätzung, daß der bisherige Nord-Süd-Dialog völlig erfolglos war. Die Ergebnisse waren mager; aber trotz aller Kritik und Skepsis gegenüber dem bisherigen Verlauf des Nord-Süd-Dialogs sollte die folgende Auswahl aus seiner Leistungsbilanz, z. B. seit 1977, nicht übersehen werden:

- Den Entwicklungsländern (EL) werden heute erhebliche Handelszugeständnisse gemacht (z. B. allgemeines Präferenzsystem; Sonderbehandlung tropischer Produkte).
- Die Verhandlungen der Europäischen Gemeinschaft mit 58 Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (sog. AKP-Länder) über die Verlängerung des bestehenden Vertragsverhältnisses konnten erfolgreich abgeschlossen werden (Lomé II). Wichtigste Neuerungen

sind die Schaffung eines „Mineralien-Krisenfonds“ und eines Zentrums zur Förderung der Agrarprodukte.

- Im Rohstoffsektor wurden grundsätzliche Vereinbarungen getroffen (z. B. Gemeinsamer Fonds; Naturkautschukabkommen; Erlösstabilisierung im Abkommen von Lomé).
- Im Anschluß an die Konferenz über „Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit“ (KIWZ) wurde den EL mit besonderen Finanzierungs- und Verschuldungsproblemen 1 Mrd. US \$ zusätzlich zur Verfügung gestellt.
- Für die ärmsten EL wurden Sondermaßnahmen vereinbart, unter anderem die Umwandlung von früher gewährten Entwicklungshilfekrediten in Zuschüsse.
- Vereinbarungen über das Verhalten ausländischer Investoren in EL sind der Verwirklichung nahe.
- Auf der UN-Weltwissenschafts- und Technologiekonferenz für Entwicklung 1979 in Wien wurden die Einrichtung eines allen Staaten offenstehenden Ausschusses für Wissenschaft und Technologie für Entwicklung und eine Studie über die langfristige Finanzierung dieses Bereichs im VN-System sowie die Einrichtung eines Interimfonds bei UNDP beschlossen.
- Bei der Weltkonferenz über Agrarreform und ländliche Entwicklung 1979 in Rom wurde Übereinstimmung erzielt, daß diesem Bereich besondere Priorität zuerkannt werden muß, sowohl hinsichtlich der innenpolitischen Schwerpunktsetzung der EL als auch in bezug auf die Förderungspolitik der Geberländer.

II. Formen des Nord-Süd-Dialogs

Zur Strukturierung der Diskussion erscheint es unerlässlich, verschiedene Begriffsklärungen voranzustellen, denn je nach Typ von internationalen Verhandlungen ergeben sich unterschiedliche Schlußfolgerungen.

Der Nord-Süd-Dialog findet in einer Vielzahl von Formen statt; ich möchte vier unterscheiden:

- Sachkonferenzen, z. B. die Weltwissenschaftskonferenz 1979 in Wien;
- Generalkonferenzen, z. B. die Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD V) in Manila 1979;
- Verhandlungskonferenzen, z. B. UN Negotiating Conference on a Common Fund, Genf 1980;
- Verhandlungen der „permanent machinery“ einer Organisation, z. B. des Trade and Development Board der UNCTAD und seiner Ausschüsse.

III. Angestrebte Ergebnisse des Verhandlungsprozesses

Als Ergebnis des Verhandlungsprozesses werden Vereinbarungen angestrebt, die folgender Art sein können¹:

— Abkommen:

Vertragliche Vereinbarungen („agreements“), die die Unterzeichner völkerrechtlich binden und oft mit einem Ressourcentransfer verknüpft sind (Beispiel: Gemeinsamer Fonds, Kautschukabkommen).

— Verhaltensregeln:

Verhaltensregeln („codices“) für einen bestimmten Problembereich, die für Staaten und/oder Unternehmen gelten. Diesen kann, je nach dem Willen der Parteien, rechtlich bindender oder unverbindlicher Charakter zugeschrieben werden (Beispiel: Verhaltenskodex für den Technologietransfer).

— Resolutionen:

Absichtserklärungen, Aktionsprogramme und Empfehlungen ohne bindenden Charakter (Beispiel: UNCTAD V, Aktionsprogramm für die am wenigsten entwickelten Länder).

— Entscheidungen:

Entscheidungen („decisions“) einer operationalen Organisation wie z. B. der Weltbank oder des Internationalen Währungsfonds oder Handelskonzessionen im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT).

Die Resolutionen überwiegen. Der Grund ist einfach: Die EL wollen möglichst in allen Punkten vertragliche Vereinbarungen erzielen, während die Industrieländer (IL) darauf abzielen, möglichst keine, vor allem aber keine rechtlichen Verpflichtungen einzugehen. Will der Süden die Verhandlungen nicht am rechtlichen Charakter möglicher Vereinbarungen scheitern lassen, bleibt ihm nichts anderes übrig, als die Vorstellungen des Nordens zu billigen. Das Ergebnis sind meist Resolutionen, in einigen Fällen auch nicht rechtlich bindende Verhaltensregeln.

IV. Feststellung des Ergebnisses

Hinsichtlich der formellen Ergebnisfeststellung unterscheidet man² grundsätzlich:

¹ H. Mayrzedt u. a.: Perspektiven des Nord-Süd-Dialogs und internationale Verhandlungsmechanismen, Forschungsberichte des BMZ, Band 13, Köln 1981, S. 157.

² Vgl. ebenda, S. 158.

- das Konsensusverfahren;
- das Abstimmungsverfahren.

Resolutionen werden meist im Konsensusverfahren verabschiedet. Man stimmt zu, ohne abzustimmen. Das Konsensusverfahren wird dem Abstimmungsverfahren vorgezogen, da die Erfahrung lehrt, daß beim Abstimmungsverfahren sich die ablehnende Partei im Falle einer Abstimmungsniederlage in keiner Weise an die Entschließung gebunden fühlt. Trotzdem heißt Zustimmung beim Konsensusverfahren nicht unbedingte Unterstützung, denn es gibt das Schlupfloch der Stimmerkklärung, das dem grundsätzlichen „ja“ das „aber“ beiseite stellt („wohlwollendes Neinsagen“). Trotzdem hat die Stimmerkklärung keine große Langzeitwirkung. Sie wird eher vergessen als die Resolution, die ein faktisches Eigenleben entwickelt.

V. Konzeptionelle Unterschiede bei internationalen Verhandlungen

Im Nord-Süd-Dialog treffen zwei unterschiedliche Denkweisen zusammen, die idealtypisch auf „Planung versus Markt“ reduziert werden können. Beispiel: In der Frage der Strukturpolitik wird den eine staatliche antizipatorische Strukturanpassungspolitik fordernden EL erklärt, daß man eine Strukturanpassung befürworte, die sich auf der Grundlage der Marköffnung abspiele und sich an den ordnungspolitischen Vorstellungen der westlichen IL orientiere, dirigistische Komponenten also nicht enthalte. Diese Stoßrichtung wird aus der Rollenzuweisung an die verschiedenen Organisationen sichtbar³. Die EL versuchen die Verhandlungen zur Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung in Gremien zu verlagern, in denen sie die Mehrheit haben (UN-System, z. B. UNCTAD). Die IL wiederum betreiben eine Art „Containment-Politik“: Sie signalisieren zwar grundsätzlich Gesprächsbereitschaft, versuchen aber bei jeder Gelegenheit, die eigentlichen Verhandlungen in jene Organisationen zu leiten, in denen sie den größeren Einfluß haben (IWF, Weltbank, GATT).

VI. Entscheidungsfaktoren bei internationalen Verhandlungen

Im Auftrage des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde eine Fallstudie durchgeführt zur Frage der Entscheidungsfaktoren der internationalen Verhandlungen⁴. In Intensivinterviews wurden Personen befragt, die an Verhandlungen teilnehmen. Die Mehrzahl der Befragten waren Delegierte aus westlichen IL; dane-

³ Vgl. ebenda, S. 127.

⁴ Vgl. ebenda, S. 127 ff.

ben wurden Delegierte aus EL und Sekretariatsmitglieder der UNCTAD und des GATT befragt. Die Ergebnisse sind überraschend:

Die allgemeine Weltlage und die Weltwirtschaftslage sowie regionale Krisenherde und Konfliktfelder haben fast keinen Einfluß auf die UN-Verhandlungen, weder auf den Erfolg noch auf den Mißerfolg. Unvergleichlich mehr Gewicht haben die innenpolitischen Beschränkungen, so z. B.:

— Budgetbeschränkungen:

Das Argument der Budgetbeschränkungen wird von den EL jedoch nicht mehr als stichhaltige Entschuldigung angesehen, weil diese Karte schon zu oft als taktisches Argument eingesetzt wurde und darum abgenutzt ist. Auch ist den EL nicht die Tatsache verborgen geblieben, daß der Ressourcentransfer an die EL nur 2-3 % der öffentlichen Haushalte der IL ausmacht. Entscheidend für den Fortschritt im Nord-Süd-Dialog sind somit der politische Wille der IL, (geringe) Verschiebungen im Budget vorzunehmen.

— Wahlen:

Beschränkungen durch Wahlen stehen fast ausschließlich in den USA im Vordergrund. So hat z. B. der letzte Wahlkampf ‚Carter gegen Reagan‘ eine mögliche Einigung über die Globalverhandlungen verhindert.

— Wirtschaftsverfassungen:

Die Verfassungen der meisten westlichen IL erlauben kein direktes und konkretes Durchgreifen des Staates auf die Unternehmen. Die EL sehen zwar diese Beschränkungen, meinen aber, daß die IL nicht genug täten, um die Wirtschaftsverfassungen entsprechend zu ändern. Für viele Delegierte aus EL ist es oft schwer begreiflich, daß der Staat so wenig Einfluß auf die unternehmerischen Entscheidungen, insbesondere der Großunternehmen, hat. Sie argumentieren deshalb, daß nicht die Verfassung weitergehende Zugeständnisse verhindert, sondern der mangelnde politische Willen der Regierungen, entsprechenden Einfluß auf die Transnationalen Unternehmen auszuüben.

Das Ergebnis der zahlreichen Restriktionen ist eine Risikoaversion der Experten aus den IL. Sie verharren ordnungspolitisch auf dem „Status quo“. Die Folge ist eine defensive Strategie des Nordens und eine offensive Strategie des Südens. Dies erklärt, warum alle wesentlichen Vorschläge im Nord-Süd-Dialog aus dem Süden stammen.

VII. Funktionsweise und Mängel des Gruppensystems

Die Entscheidungsstrukturen des Nord-Süd-Dialogs werden wesentlich geprägt durch das Gruppensystem, in dem die am Dialog beteiligten Länder nicht vornehmlich als Einzelstaaten, sondern bloß als Mitglieder von Staatengruppen in Erscheinung treten⁵. Diese vier Gruppen sind:

- Gruppe der 77, (heute 121 Entwicklungsländer)⁶, umfaßt die A-Länder — afrikanische und asiatische Entwicklungsländer — und die C-Länder — lateinamerikanische Entwicklungsländer;
- Gruppe B (westliche Industrieländer);
- Gruppe D (sozialistische Industrieländer);
- China (tritt als eigene Gruppe auf).

Dem Gruppensystem der Vereinten Nationen liegt die Idee von Gruppen als Verhandlungsmechanismen zugrunde. In Wirklichkeit sind die Gruppen nur Vertretungsmechanismen⁷, die eigentlichen Verhandlungen finden nicht zwischen den Gruppen statt. Für die Effizienz der Verhandlungen sind somit die Intragruppenbeziehungen wichtiger als die Beziehungen zwischen den Gruppen. Das hat zur Folge, daß die eigentlichen Gruppenverhandlungen zum Ritual erstarren. In der „Gruppe der 77“ müssen sich die drei Regionalgruppen Lateinamerika, Asien und Afrika koordinieren, bevor die Gruppe als Ganzes ihre Position erarbeiten kann. Der Koordination der „Gruppe B“ geht die Koordination der EG voraus, dieser die Koordination innerhalb der nationalstaatlichen Delegationen. Das System zeitigt drei Folgerungen:

- Ein enormer Zeitaufwand für die Erarbeitung der Gruppenposition.
- Sie beansprucht nach Aussagen der befragten Verhandler rund 75 % der jeweiligen Verhandlungsdauer.
- Das Gruppensystem tendiert dazu, extreme Position zu fördern: Konfrontation der Maximalforderungen der EL mit den Minimalzugeständnissen der IL. Dies erklärt z. B. die Position der IL als „hardliner“.
- Die Intragruppenauseinandersetzung führt zu einer Verschüttung des eigentlichen Verhandlungsgegenstandes. Das Wissen um die Notwendigkeit, in den Intergruppenverhandlungen weitere Zugeständnisse machen

⁵ Vgl. ebenda, S. 135 ff.

⁶ Die „Gruppe der 77“ ist das Sprachrohr der Dritten Welt, vor allem in wirtschaftlichen Fragen. Sie geht auf die erste Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD I), die 1964 in Genf gegründet wurde, zurück. Damals zählte die Gruppe 77 Mitglieder, heute 121.

⁷ Die Unterscheidung von Verhandlungs- und Vertretungsmechanismen findet sich bei W. Lang: Multilaterale Entscheidungsprozesse, in: Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik, 17. Jg., Heft 6, 1977.

zu müssen, bewirkt, daß viele Länder auch in den Intragruppenabstimmungen ihre Karte nicht offenlegen, d. h. ihren Handlungsspielraum nicht abstecken. Daraus folgt die Unmöglichkeit, sich auf den eigentlichen Verhandlungsgegenstand zu konzentrieren.

Es ist also nicht notwendigerweise der mangelnde politische Wille der IL, der Fortschritte verhindert, sondern die Struktur der Verhandlungsmechanismen. Zusätzlich ist das Verhandlungsvermögen grundsätzlich unterschiedlich⁸ bei

- der Minderheit der Länder mit spezialisierter Administration (alle Industrieländer, von den Entwicklungsländern z. B. Brasilien, Indien, Mexiko),
- der Mehrheit der Länder mit Ein-Mann-Delegationen (die Masse der Entwicklungsländer).

Die kleinen Delegationen haben eigentlich nur die Wahl zwischen dem Verzicht auf Teilnahme an dem gesamten Dialog oder der Teilnahme auf der Grundlage mangelnder Expertise und ungenügender Vorbereitung. Meist entscheiden sie sich für die zweite Möglichkeit. Somit verstärkt sich die Tendenz zu einem unergiebigem Hochschrauben der Forderungen und Fortpflanzung inhaltsleerer Deklarationen, sind doch zu ihrer Produktion allein prozedurale Kenntnisse nötig („prozedurale Scharmützel“). Die Tatsache, daß die Industrieländerdelegationen einer starken Kontrolle durch ihre Zentrale unterliegen, während die Entwicklungsländerdelegationen ein breites Mandat mitbringen, erschwert die Annäherung. Ohlin hat darauf hingewiesen, daß in New York vornehmlich die politischen Interessen vertreten werden, in Genf hingegen die wirtschaftlichen Interessen. Dies führt vielfach zu einer unabgestimmten Verhandlungsführung. Diese Doppeltzungigkeit der Verhandlungen erschwert weiterhin eine abgestimmte Verhandlungsstrategie.

Ferner weicht das UNCTAD-Sekretariat in seinem Selbstverständnis vom UN-Gedanken ab, da es nicht neutral ist, sondern im wesentlichen die Interessen der EL vertritt. UNCTAD ist eine „Poor Nation's Pressure Group“⁹. Deshalb ist es auch sinnvoll, daß Ohlin ein eigenes Sekretariat der „Gruppe der 77“ als Gegengewicht zu OECD fordert.

Das Ergebnis von Verhandlungen sind meist beliebig auslegbare Resolutionen, die beide Verhandlungspartner als Sieger erscheinen lassen. Sog. tragfähige Kompromisse, die durch Einlenken in letzter Sekunde zustande kommen, erweisen sich in der Folge als „organisierte Miß-

⁸ Vgl. H. Mayrzedt u. a., a.a.O., S. 141 ff.

⁹ J. S. Nye: UNCTAD. Poor Nations Pressure Group, in: R. W. Cox, H. K. Jacobson et al.: *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organisation*, New Haven and London 1973.

verständnisse“. Leerformeln internationaler Deklarationen werden damit oft zu einer Belastung praktikabler Lösungen¹⁰.

VIII. Reform des Gruppensystems

Dauerhafte Vereinbarungen erfordern, daß beide Seiten kompromißbereit sind und der Grundgedanke des Gebens und Nehmens akzeptiert wird (*do ut des*). Dies beinhaltet Mitsprache und Mitverantwortung. „*Do ut des*“ heißt Reziprozität, d. h. Austausch gleichwertiger Leistungen Zug um Zug. In einer Welt ungleicher Abhängigkeiten muß hingegen der wirtschaftlich wesentlich Stärkere die Initiative ergreifen und gewisse Vorleistungen erbringen (wie die USA gegenüber Westeuropa nach dem 2. Weltkrieg). Beispielhaft seien die derzeitigen Gespräche zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den afrikanischen Staaten erwähnt, die darauf abzielen, vertragliche Vereinbarungen dergestalt zu schließen, daß sich die IL zu mehr langfristiger Entwicklungshilfe verpflichten, wenn die afrikanischen Nehmerländer zu einer Reform einzelner Bereiche ihrer inländischen Wirtschaftspolitik, z. B. ihrer (verfehlten) Agrarpreispolitik, bereit sind.

Dieser Gedanke knüpft an die alte These von Prebisch an, daß die zweckmäßigste Form der Zusammenarbeit diejenige sei, bei der die EL eine gute Entwicklungspolitik formulieren und auch durchsetzen und die IL bereit sind, diese Politik mitzufinanzieren. Dies kann oft sinnvoller sein als die Finanzierung guter Projekte in einem Land, das eine schlechte Entwicklungspolitik betreibt.

Die heutigen — für alle Seiten frustrierenden — Verhandlungsprozesse erscheinen nur dann reformierbar, wenn es gelingt, die Beteiligungsstrukturen weiterzuentwickeln. Ich bin überzeugt, daß in der heutigen Situation auch den nicht direkt Beteiligten durch eine sinnvoll beschränkte Partizipation, die konkrete Ergebnisse erbringt, besser gedient wäre als durch eine formal universelle, die über verbale Kompromisse nicht hinauskommt¹¹. Deshalb bietet sich das Modell eines modifizierten Gruppensystems an. Bei den Bemühungen um eine Neuordnung der Nord-Süd-Beziehungen könnte ein solches Gruppensystem, wie es ähnlich auch der Brandt-Bericht vorschlägt¹², den Verhandlungen neue Impulse geben.

Die Modifizierung des Gruppensystems würde darin bestehen, daß nicht mehr alle Staaten direkt in den verschiedenen Gruppen (B, D, Gruppe 77), sondern nur noch indirekt über einige Länder aus ihrer

¹⁰ T. Dams: *Weltwirtschaft im Umbruch, Konfrontation oder Kooperation mit der Dritten Welt?*, Freiburg/Würzburg 1978, S. 12 ff.

¹¹ Vgl. H. Mayrzedt u. a., a.a.O., S. 176 ff.

¹² W. Brandt: *Das Überleben sichern*, Köln 1980, S. 329.

Gruppe an den Verhandlungen teilhaben. Diese Länder würden von den Mitgliedsländern ihrer Gruppe entsandt. In Ergänzung dazu sollte allerdings jede Gruppe über ein eigenes Konsultations- und Koordinierungsorgan verfügen, um dadurch auch den nicht direkt an den Verhandlungen teilnehmenden Ländern eine minimale Beteiligung zu sichern. Dieses Organ sollte von den einzelnen Organisationen, in denen Nord-Süd-Verhandlungen stattfinden, unabhängig sein. Die westlichen IL bedienen sich hierzu schon heute der OECD, während die EL über eine entsprechende Süd-Organisation noch nicht verfügen. Geht man davon aus, daß die westlichen IL an einem wirksameren Dialog interessiert sind und ein Koordinationsorgan für die „Gruppe der 77“ deren Effizienz verbessern würde, dann wäre auch eine finanzielle Beteiligung des Nordens an den Kosten eines solchen Süd-Organs ganz sinnvoll. Mögliche Finanziers könnten natürlich auch die OPEC-Staaten sein, da sie der „Gruppe der 77“ angehören.

Eng mit den oben erwähnten Veränderungen bei den Verhandlungsstrukturen hängt das Abgehen vom Einstimmigkeitsprinzip zusammen. Es sollte durch eine Praxis ersetzt werden, bei der nur die direkt an den Verhandlungen und Entscheidungen Beteiligten verpflichtet werden, während im übrigen ein Beitrittsrecht zu den Verhandlungen besteht¹³. So ähnlich funktioniert auch die sog. „Schweizer Klausel“, die erstmals in Artikel 14 des OEEC-Abkommens Eingang fand¹⁴. Es ist auch denkbar, daß ein solches Abkommen nur dann Wirkung entfalten würde, wenn ihm eine bestimmte Anzahl der Betroffenen beigetreten ist, wie das heute schon bei verschiedenen Rohstoffabkommen der Fall ist.

Statt Resolutionen zu verabschieden, wäre es sinnvoller, so weit wie möglich die Vereinbarung internationaler Regeln anzustreben, die von den einzelnen Staaten unmittelbar angewendet werden können. Dafür spricht vor allem, daß einvernehmlich vereinbarte Regeln sich innenpolitisch glaubhafter verteidigen lassen als diktierte Maßnahmen, umsomehr, als solche Regeln den einzelnen Staaten formell ihre Autonomie belassen. Eine übereinstimmende Anwendung gemeinsam vereinbarter Regeln durch die beteiligten Staaten läßt sich am ehesten dadurch erreichen, daß eine internationale Instanz ausdrücklich befugt wird, darüber zu wachen. Bei der Bestimmung bindender Verhandlungsergebnisse kommt deshalb einer Vereinbarung über das Verfahren zur Streitschlichtung besondere Bedeutung zu. Dies kann z. B. darin bestehen, daß sich die Parteien verpflichten, sich im Streitfalle dem

¹³ Vgl. H. Mayrzedt u. a., a.a.O., S. 178.

¹⁴ Eine ähnliche Regelung schlägt auch Rothstein vor. Vgl. R. L. Rothstein: *Global Bargaining. UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*, Princeton 1979, S. 226.

Spruch eines von ihnen gemeinsam benannten Schiedsgerichts zu unterwerfen¹⁵.

IX. Regionalisierung des Nord-Süd-Dialogs

Der Nord-Süd-Dialog findet im Normalfall auf universaler Ebene statt, d. h. unter Beteiligung fast aller Staaten der Welt. Da sich aber infolge dieses weltweiten Rahmens eine Reihe der vorher skizzierten Probleme ergeben, ist zu prüfen, inwieweit durch eine Regionalisierung des Nord-Süd-Dialogs konkretere Ergebnisse erzielt werden könnten.

Darunter werden Möglichkeiten und Bestrebungen zu Verhandlungen zwischen einem Teil des Nordens — einer Nordregion oder wichtigen Nordländern — und einem Teil des Südens — einer Südregion oder wichtigen Südländern — verstanden, mit dem Zweck, zwischen diesen Blöcken bzw. Regionen die Zusammenarbeit enger und interessengerechter zu gestalten als dies auf weltweiter Ebene möglich ist. Die EG beschritt diesen Weg zuerst mit den AKP-Staaten auf der Grundlage der beiden Lomé-Abkommen. Diese Kooperation schien sich aus besonderen historischen Gründen aufzudrängen, aber das Konzept der Regionalisierung des Nord-Süd-Dialogs könnte auch weiterentwickelt werden.

Zu den Ländern, die aufgrund ihres Bevölkerungs-, Rohstoff-, Energie-, Industrie- und Handelspotentials eine besondere Bedeutung besitzen und für die Nord-Süd-Beziehungen unter außenwirtschaftlichen, finanziellen und entwicklungspolitischen, sowie macht- und außenpolitischen Gesichtspunkten eine wichtige Rolle spielen, gehören die folgenden 19: Algerien, Nigeria, Ägypten, Türkei, Saudi-Arabien, Irak, Iran, Pakistan, Indien, Süd-Korea, Indonesien, Philippinen, Thailand, China, Mexiko, Brasilien, Kolumbien, Argentinien und Venezuela. Diese Schwerpunktländer¹⁶ repräsentieren als Gruppe zusammengefaßt einen Großteil des demographischen, ökonomischen, politischen sowie militärischen Potentials der Dritten Welt. Auf sie entfallen mit 2,4 Mrd. Einwohnern rund 77 % der Einwohner der EL und rund 80 % des Bruttonsozialproduktes, während auf die übrigen 124 Entwicklungsländer und -territorien nur 20 % des Bruttonsozialprodukts der EL und nur 23 % der Bevölkerung der EL entfallen. Zusammengefaßt verfügen diese Schwerpunktländer über ein beachtliches Wirtschaftspotential: Ihr Bruttonsozialprodukt entspricht etwa 1/4 desjenigen der OECD, 58 % des der USA, etwa 3/4 des der Europäischen Gemeinschaft und erreicht fast das des Comecon.

¹⁵ Vgl. H. Mayrzedt u. a., a.a.O., S. 178/179.

¹⁶ K. Esser, J. Wiemann: Schwerpunktländer der Dritten Welt, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1981.

Viele dieser Schwerpunktländer üben bereits Funktionen von Regionalmächten aus, sind Meinungsführer unter den EL und können bald Mittelmächte werden. Unter dem Aspekt einer konstruktiven Fortentwicklung der Nord-Süd-Beziehungen spielen sie eine entscheidende Rolle. Für diese Länder ergeben sich aus den Ölpreisteigerungen und der langsameren Expansion des Welthandels Probleme, die in ihrer entwicklungspolitischen Bedeutung kaum absehbar sind. Die Stabilisierung dieser Schwerpunktländer erfordert neben der Steigerung und Diversifizierung des Exports eine massive Aufschließung des Binnen- und Regionalpotentials. Eine solche „Anpassung nach innen“ erfordert strukturverbessernde Sozial-, Sektor- und Regionalpolitiken, die bisher häufig zugunsten einseitiger Wachstums- und Exportstrategien vernachlässigt wurden. Die gegenwärtig vorhandenen Nord-Süd-Verhandlungsmechanismen und Organisationsstrukturen scheinen jedoch von einer solchen Aufgabe überfordert. Das zeigt der Stillstand im Nord-Süd-Dialog. Einen Ausweg könnten neue Kooperationsformen zwischen OECD- und Schwerpunktländern darstellen, durch die eine größere Stabilität und Berechenbarkeit der Nord-Süd-Beziehungen erreicht werden könnte. Auf EG-Ebene könnte der Ausbau interregionaler Beziehungen dazu beitragen, die Einbindungen der Schwerpunktländer in ihre Regionen zu verstärken. Breite Beziehungsnetze können einen Beitrag zur Konkretisierung der europäischen Stabilitätspolitik leisten (z. B. Kooperation EG-Andenländer; EG-Asean; EG-Golfstaaten). In solchen regionalen Kooperationsabkommen ist eher ein konkreter Ausgleich der Interessen der Partner zu erreichen, als durch Verhandlungen auf der Nord-Süd-Ebene zwischen einer unübersichtlich großen Zahl heterogener Staaten mit unterschiedlichstem Interessenprofil.

X. Neue Verhandlungsformen: Das Nord-Süd-Gipfeltreffen in Cancun und die globalen Verhandlungen

Das Nord-Süd-Gipfeltreffen in Cancún/Mexiko sollte einem informellen und freimütigen Gedankenaustausch auf höchster Ebene dienen, Vertrauen zwischen den führenden Staatsmännern in Nord und Süd schaffen und das politische Klima zwischen IL und EL verbessern. Diese Konferenzziele wurden erreicht. Es wurden auch heiße Eisen angefaßt, und es wurde kontrovers diskutiert: eine Art „entwicklungspolitisches Seminar“ für die versammelten Staats- und Regierungschefs.

Alle Teilnehmer betrachteten die Nord-Süd-Fragen als die ernsteste Herausforderung für die kommende Dekade, da die Nord-Süd-Probleme eng mit der Frage nach der Erhaltung des Weltfriedens verknüpft sind. Es war nicht Aufgabe der Konferenz, Entscheidungen zu treffen,

sondern die wichtigsten Probleme zu identifizieren und mögliche Lösungen aufzuzeigen. Die Atmosphäre in Cancún war offen, kreativ und frei von Beschuldigungen. Die Teilnehmer waren bereit, einander zuzuhören und voneinander zu lernen.

Die Regierungschefs bekräftigten den Wunsch, im Rahmen des UN-Systems globale Verhandlungen zu führen, allerdings auf einer Grundlage, die noch gegenseitig vereinbart werden muß. Der entscheidende Passus lautet: „The Heads of State and Government confirmed the desirability of supporting at the UN a consensus to launch Global Negotiations on a basis to be mutually agreed and in circumstances offering the prospect of meaningful progress. Some countries insisted that the competence of the specialized agencies should not be affected.“

Damit ist klargestellt: Die globalen Verhandlungen sollen innerhalb des UN-Systems stattfinden, nicht außerhalb. Dies ist ein Erfolg; auch die USA haben einen Schritt vorangetan und diesem Verfahren zugestimmt. Es gibt aber auch Stolpersteine; denn alle Staaten müssen sich zuerst über die Grundlage, d. h. über Inhalt und Prozedur der globalen Verhandlungen einigen, bevor diese beginnen können. Cancún hat somit ein positives Signal für die Globalverhandlungen gegeben. Es wird weiterer intensiver Verhandlungen bedürfen, um die noch offenen inhaltlichen und prozeduralen Fragen zu lösen.

Ich möchte am Schluß kurz begründen, worin der neue Ansatz der globalen Verhandlungen bestehen könnte:

- Es wird ein politischer Dialog zwischen Nord und Süd eingeleitet, der über die Wirtschaftsfragen hinausgeht.
- Es könnten Lösungen angestrebt werden, die die Interdependenz zwischen den einzelnen Vorschlägen berücksichtigen. Solche Lösungen erleichtern Kompromisse unter Wahrung des Gesamtinteresses beider Seiten.
- Es könnten Paketlösungen angestrebt werden, denn bisher gibt es keine Querverbindungen zwischen den verschiedenen Verhandlungsblöcken Entwicklung, Energie, Ernährung, Handel, Finanzen und Währung. Das „Do ut des“-Prinzip wird nur innerhalb eines Sektors angewandt. Es könnte jedoch bei globalen Verhandlungen intrasektoral praktiziert werden, z. B.:
- — Zugeständnisse der IL bei der Rechtsverbindlichkeit des Technologietransfers könnten verhandelt werden gegen Zugeständnisse der EL bei der Frage des Investitionsklimas.
- — Mehr Entwicklungshilfe könnte für jene Länder gewährt werden, die bereit sind, über ihre internen Struktur- und Verteilungsprobleme zu sprechen, und die die Bekämpfung der absoluten Armut zu ihrem prioritären innenpolitischen Anliegen machen.

- — Den Schwellenländern könnten im Rahmen der OECD Konsultationen mit dem Endziel Integration angeboten werden, wenn sie ihrerseits bereit sind, ihre Handelsbarrieren gegenüber den armen EL abzubauen.
- — Die Verhandlungen über die Förderung konventioneller und nicht erschöpflicher Energiequellen in den EL könnten zu einem Dialog genutzt werden, der sichere Rohstofflieferungen in die IL zum Ziel hat.
- — Den EL könnte mehr Einfluß im Internationalen Währungsfonds eingeräumt werden, wenn sie bereit wären, z. B. ihre Wirtschaftspolitik stärker auf die Förderung der ländlichen Entwicklung zu konzentrieren.

Neben die globalen Verhandlungen sollten bilaterale und regionale Kooperationsabkommen treten, wie in Abschnitt IX skizziert. Allerdings sollte die Bilateralisierung oder Regionalisierung des Nord-Süd-Dialogs den Universaldialog nicht ersetzen, sondern die einzelnen Formen müßten sich je nach Zielsetzung gegenseitig ergänzen. Damit ich nicht mißverstanden werde, betone ich mit Nachdruck: Zum Universalitätsprinzip der Vereinten Nationen gibt es keine Alternativen, lediglich Ergänzungen.

Der neue Protektionismus und die Dritte Welt

Von Heiko Körner, Darmstadt

I. Das Problem: Protektionistische Neigungen in den Entwicklungsländern

1. Im allgemeinen herrscht Übereinstimmung darüber, daß der neue Protektionismus der Industrieländer den Entwicklungsländern schadet: Die im vergangenen Jahrzehnt zu verzeichnende Zunahme einseitig von den Industrieländern (IL) verhängter nichttarifärer Handelsbeschränkungen, wie auch die in den letzten Jahren verstärkt auftretenden bi- oder multilateralen Marktordnungen engen die Absatzmärkte besonders für Industrieprodukte der Entwicklungsländer (EL) oft empfindlich ein. Hierdurch mindern sich nicht nur deren Exporterlöse, sondern auch das über die Ausbreitungseffekte der exportorientierten Industrialisierung vermittelte handelsbezogene Entwicklungspotential¹. Bhagwati² neigt sogar zu der Ansicht, daß heute eine Wiederholung der „Erfolgsgeschichte“ exportorientierten Wachstums in Südkorea, Taiwan, Brasilien, Singapur und Hongkong angesichts des zunehmenden Angebotsdrucks aus der Dritten Welt bei gleichzeitig wachsenden Marktzugangssperren in den IL wohl ausgeschlossen sei.

2. Vor diesem Hintergrund erscheint es bemerkenswert, daß die Mehrzahl der EL zwar generell gegen einseitig von den IL verhängte quantitative Restriktionen opponiert, dennoch aber kaum Interesse an einer Rückkehr zur klassischen Handelsordnung des GATT zeigt, die grundsätzlich auf den Regeln der Meistbegünstigung und der Reziprozität beruht. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß im Verlaufe der im Frühjahr 1981 abgeschlossenen Tokio-Runde des GATT die EL nicht nur starr auf dem Prinzip der Nichtreziprozität zu ihren Gunsten beharrten. Sie machten (und machen) auch ausdrücklich Bedenken gegenüber einer Senkung der Meistbegünstigungszölle

¹ Vgl. z. B. B. Balassa: The „New Protectionism“ and the International Economy. In: The Journal of World Trade Law, Vol. 12 (1978), S. 409 ff.; G. K. Helleiner: The New Industrial Protectionism and the Developing Countries. In: Trade and Development, An UNCTAD-Review, No. 1, Spring 1979, S. 15 ff.; H. Hughes, G. Ohlin: Anpassung an die veränderte internationale Produktionsstruktur. In: Finanzierung und Entwicklung, 17. Jg. (1980), Nr. 2, S. 21 ff.

² J. N. Bhagwati: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes. New York 1978, S. 216.

im Bereich von bestimmten Industriegütern geltend, weil hierdurch die „Aushöhlung“ der von den IL im Rahmen der Allgemeinen Präferenzsysteme (APS) gewährten einseitigen Zollpräferenzen befürchtet wird³. Offensichtlich gibt es also nicht nur einen „Schurken“ im Trauerspiel des neuen Protektionismus in Gestalt des „häßlichen Mannes aus den Industrieländern“. Akteure — wenn auch eher in Nebenrollen — stellt ebenso die Dritte Welt. Den Gründen, die ein solches — vom Standpunkt der Handelsfreiheit unerfreuliches — Zusammenspiel herbeiführen, soll im folgenden nachgegangen werden.

3. Zunächst ist zu diesem Zweck kurz das Phänomen des neuen Protektionismus zu charakterisieren, wobei hervorgehoben werden muß, daß dieser eindeutig von den IL ausgeht. Sodann ist nach den Motiven zu fragen, die zur Ablehnung einer generellen handelspolitischen Abrüstung durch reziproken Abbau von Restriktionen im Rahmen des GATT von seiten mancher EL führen und die darüber hinaus sogar noch zu ihrer Teilnahme an handelsbeschränkenden Regelungen im Rahmen der APS Anlaß geben. Und schließlich sind die Folgen aus diesem Verhalten zu bedenken, die — dies sei bereits festgestellt — die Mehrzahl der EL empfindlicher treffen als die beteiligten IL: Auf hohem Wohlfahrtsniveau können letztere die durch Handelsbeschränkungen entstehenden Wohlfahrtseinbußen leichter bewältigen als die ersteren, bei denen handelspolitische Sünden eher „an die Substanz gehen“.

II. Der neue Protektionismus der Industrieländer

1. Der neue Protektionismus umfaßt — von der Sprachlogik her gesehen — diejenigen Handelshemmnisse, die nicht dem „konventionellen“ Protektionismus zuzurechnen sind: Während der letztere überwiegend durch allgemeine Zolltarife oder allgemeine quantitative Restriktionen die gesamte Zahlungsbilanz im politisch gewünschten Sinne direkt zu beeinflussen sucht, werden beim ersteren lediglich die internationalen Wirtschaftstransaktionen auf einzelnen Marktsegmenten Gegenstand der Intervention, um spezielle Inlandsbranchen und -industrien vor der Auslandskonkurrenz zu schützen.

Im wesentlichen ist der neue Protektionismus ein Ergebnis der strukturellen Anpassungsprobleme in den Industrieländern. Sein Ziel ist⁴

³ Vgl. UNCTAD: Fifth Session, Manila, Philippines, 7 May 1979 — Developments in International Trade. Multilateral Trade Negotiations: Evaluation and Further Recommendations Arising Therefrom. Report by the UNCTAD Secretariat, S. 21 ff. (TD/227); UNCTAD: Operation and Effects of the Generalized System of Preferences. Fourth Review. New York 1979, S. 13.

⁴ Vgl. U. Möbius, S. Schultz: Handelspolitik gegenüber Entwicklungsländern im gewerblichen Bereich. München 1980, S. 43 f.

- bestimmten, international nicht wettbewerbsfähigen Industrien, die aus sozialen oder politischen Gründen im Inland erhalten bleiben sollen, dauernden Schutz zu gewähren; oder
- den Schrumpfungsprozeß nicht wettbewerbsfähiger Inlandsindustrien durch zeitweilige Schutzgewährung zu verlangsamen, um Reallokationsschocks und die hieraus entspringenden Härten zu vermeiden.

Maßnahmen des neuen Protektionismus ergeben sich vordergründig aus dem „klassischen“ Motiv, in Fällen aggressiver Markterschließung von seiten ausländischer Konkurrenten (mittels Exportsubventionen) eine „Notbremse“ zur Hand zu haben. Sie dienen heute aber den IL in der Essenz zur Abwälzung der sozialen und politischen Lasten der Strukturanpassung an veränderte weltwirtschaftliche Wettbewerbsbedingungen.

Die feine Unterscheidung in andauernde und zeitweilige Schutzmaßnahmen, die oben angesprochen ist, sollte dabei nicht überbewertet werden. Denn die Erfahrung mit ähnlichen Unterscheidungen im Bereich der Strukturpolitik und der Wettbewerbspolitik zeigt, daß es sich hierbei um gute Vorsätze, nicht aber um realistische Kategorien handelt. Hier wie dort sind „Gestaltungsinterventionen“ noch stets zur „Erhaltungsintervention“ degeneriert. Und angesichts des komplexen Ursachenbündels, das dem Verlust an Marktanpassungsflexibilität vieler IL zugrunde liegt⁵, sind rasche Problemlösungen, die lediglich temporäre Restriktionen erfordern, so gut wie kaum zu erwarten.

Die Abwälzung von Strukturanpassungslasten ist nach dem gültigen Regelwerk des GATT, insbesondere nach Art. XIX GATT-Vertrag, nur ausnahmsweise, im klassischen Fall erratischer Marktstörungen erlaubt. So nimmt es nicht wunder, daß die Instrumente des neuen Protektionismus⁶ meist keine direkte, offensichtliche Behinderung ausländischer Anbieter bewirken, sondern die Einfuhr eher verdeckt, auf indirekte Weise behindern.

⁵ Vgl. den Überblick bei G. Renshaw: An Overview. In: G. Renshaw (Ed.): *Employment, Trade and North-South Co-operation*. Geneva 1981, S. 23 ff., insbes. S. 33 ff. Zur Verankerung der heutigen Handelsrestriktionen im politischen System, insbesondere der wohlfahrtsstaatlichen Systemkomponente der westlichen Industrieländer vgl. ausführlich D. Lorenz: Ursachen und Konsequenzen des Neomerkantilismus. In: A. Woll (Hrsg.): *Internationale Anpassungsprozesse*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. 114, Berlin 1981, S. 9 ff., insbes. S. 21 ff.; entspr. auch M. B. Krauss: *The New Protectionism. The Welfare State and International Trade*. Oxford 1979.

⁶ Vgl. J. Brister: *The New Protectionism*. Development Issue Paper for the 1980s, No. 5. New York (UNDP/1980), S. 5 ff.; U. Möbius, S. Schultz, a.a.O., S. 35 ff.

Typische Formen solcher indirekt wirkenden Beschränkungen sind:

- pretiale Einfuhrbelastungen (Abschöpfungen; Importdepots; Verwaltungsgebühren; Ausgleichsteuern);
- diskriminierende Beschaffungspolitik des Staates;
- Verwendungsbestimmungen (Verpflichtung zum Kauf nationaler Produkte; Beimischungszwang);
- Schutzvorschriften (Sicherheitsstandards; technische Normen; Gesundheitsbestimmungen; Verpackungs- und Beschriftungsvorschriften);
- Verfahrensregeln (Modalitäten der Importlizenzvergabe; Zollklassifizierungs- und -wertermittlungsbestimmungen; Modalitäten der Beibringung von Ursprungszeugnissen).

Schließlich ist zu den Instrumenten des neuen Protektionismus noch der große Komplex der Finanzhilfen des Staates an Inlandsproduzenten zu zählen. Wiewohl diese Subventionen an wettbewerbsschwache Industrien in erster Linie binnenwirtschaftlichen Zwecken dienen — etwa im Rahmen der Regionalpolitik der IL — kann doch nicht übersehen werden, daß sie die internationalen Wettbewerbsverhältnisse verzerren.

Die Mehrzahl der Handelshemmnisse wird einseitig von den IL verfügt. Allerdings gibt es auch solche, die im Zusammenwirken mit den Anbietern funktionieren. Hierzu zählen etwa die „freiwilligen“ Exportbeschränkungen der Lieferländer, die sog. Marktordnungsarrangements, und die Allgemeinen Präferenzsysteme, die die IL den EL gewähren.

2. Die einbezogenen Anbieter sind sowohl in den IL als auch in den EL zu finden. Im ersten Fall handelt es sich um oft spektakuläre, aber auf einzelne Märkte eng beschränkte Eingriffe. Handelsrestriktionen für Stahl und Personenkraftwagen sind typische Beispiele dafür.

Viel umfangreicher und gewichtiger sind jene einseitigen Restriktionen, die Anbieter aus der Dritten Welt treffen. Nach älteren Schätzungen des UNCTAD-Sekretariats waren die Industriewarenexporte der EL in etwa 3 000 Fällen durch direkte und indirekte einseitige Restriktionen der IL behindert⁷. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Produktgruppen, die als typische Entwicklungsländererzeugnisse gelten, da sie verhältnismäßig arbeits- oder kapitalintensiv, mit standardisierter Technik, daher ohne bedeutende Skill-Komponente produziert werden: Leder und Lederwaren, Papier, Pappe und Pappeerzeugnisse, Wolle und Wollwaren, Baumwolle und Baumwollwaren, Synthetikgewebe, Jute und Juteerzeugnisse, Teppiche, Matten, Strick- und Wirkwaren, Textilien und Bekleidung, Leinenartikel, Schuhe, Schirme,

⁷ Vgl. K. Morton, P. Tulloch: *Trade and Developing Countries*. London 1977, S. 175 ff.

Keramik, Metallwaren, Bestecke und Messer zählen hierzu⁸. Es sind genau die Waren, bei deren Produktion die IL heute internationale Wettbewerbsnachteile aufweisen⁹. Es sind aber auch jene Güter der „Leichtindustrie“, deren Export eine ganz wesentliche Bedeutung für das wirtschaftliche Wachstum der EL (besonders in den ersten Stufen nach dem take-off) hat¹⁰.

III. Das Interesse der Entwicklungsländer an Handelsrestriktionen

1. Die Frage, warum die Länder der Dritten Welt angesichts dieser Fakten nicht im Rahmen der GATT-Verhandlungen auf eine allgemeine und multilaterale Aktion zum Abbau der quantitativen Handelshemmnisse, wie auch der verbleibenden tarifären Restriktionen drängen, sondern entsprechenden Bemühungen der IL eher reserviert gegenüberstehen, wird häufig durch folgende Argumente¹¹ beantwortet:

- EL fühlen sich oft wirtschaftlich abhängig von den IL. Sie betrachten zudem das GATT als „rich men's club“, wo ihre Interessen wenig Anwälte finden. Insofern ziehen sie sich auf andere, machtmäßig vermeintlich stärker ausgewogene UN-Organisationen und auf die hier ausgehandelten Allgemeinen Präferenzabkommen mit den IL zurück.
- EL haben seit langer Zeit eine Strukturpräferenz für verwaltungswirtschaftliche Marktregulierungen entwickelt, die sich auf die Vorstellung stützt, daß ökonomische Aktivitäten nur Mittel zum politischen Zweck sind. Deshalb sind sie bemüht, die auf ihrer Seite (meist im Zuge der Importsubstitutionspolitik) errichteten Handelschranken, die zudem überwiegend den Charakter nichttarifärer Restriktionen tragen, beizubehalten¹².

⁸ Vgl. U. Möbius, S. Schultz, a.a.O., S. 50 ff.

⁹ Vgl. H. Körner, K.-H. Grünewald, J. Plathottathil: Industrielle Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und Strukturangepassung. München 1981, S. 88 ff.; E. J. Ray: Tariff and Nontariff Barriers in Trade in the United States and Abroad. In: The Review of Economic Studies, Vol. 63 (1981), S. 161 ff.

¹⁰ Vgl. H. B. Chenery: Interactions between Industrialization and Exports. In: The American Economic Review, Vol. 70 (1980), S. 281 ff., insbes. S. 285.

¹¹ Vgl. z. B. R. McCulloch: Trade and Direct Investment: Recent Policy Trends. In: R. Dornbusch, J. A. Frenkel (Eds.): International Economic Policy. Theory and Evidence. Baltimore 1979, S. 76 ff., insbes. S. 80 ff.; E. Verreydt, J. Waelbroeck: European Community Protection Against Manufactured Imports from Developing Countries. A Case Study in the Political Economy of Protection. (World Bank Staff Working Paper No. 432) Washington, D. C. 1980, S. 12 f.

¹² Eine Übersicht vermittelt die Zusammenstellung von P. Nunnenkamp: Neuere Formen des Protektionismus in Entwicklungsländern. Eine Bestandsaufnahme. (Kieler Arbeitspapiere Nr. 107) Kiel 1980; vgl. auch grundsätzlich

- EL sind zur Hinnahme einseitig von den IL verfügbarer nichttarifärer Handelsschranken und zur Mitwirkung bei deren Ausgestaltung und Administration im Rahmen der APS oder von Selbstbeschränkungsabkommen um so eher geneigt, als hiervon eine Sicherung von Marktanteilen in den IL erwartet wird. Die Verteilung der aus nichttarifären Handelsrestriktionen entstehenden Wohlfahrtseffekte auf die Betroffenen wird zudem für die Betroffenen meist nicht von vornherein deutlich.

Besonderes Interesse haben die EL in diesem Zusammenhang an Handelsrestriktionen, die Exportbeschränkungen ihrerseits implizieren, weil die erhofften Anbieterrenten grundsätzlich dem Exportland zufallen und dort zur Verteilung anstehen. Auch wenn weithin Unklarheit über das exakte Ausmaß bestehen dürfte, in dem solche Renten anfallen und welcher gesellschaftlichen Gruppe sie letztlich zugute kommen¹³, so verleitet in vielen Fällen schon die Hoffnung auf diese die EL zur Teilnahme an den handelsbeschränkenden Systemen der IL.

2. Jedes der letztgenannten Argumente klingt — für sich genommen — plausibel. Dennoch berücksichtigt keines die eiserne „Mechanik von Protektion und Freihandel“. Denn Handelsbeschränkungen können wohl auf kurze Sicht für einzelne Länder wirtschaftliche Unterlegenheit kompensieren oder gar Produzentenrenten bewirken. Auf lange Sicht erzwingt aber der weltwirtschaftliche Saldenzusammenhang eine entsprechende Expansion von Exporten und Importen bei den betreffenden Ländern: Wer weniger (mehr) ausführt, muß auch weniger (mehr) einführen, wenn er nicht Kapital importieren (exportieren) kann oder will¹⁴.

Da anzunehmen ist, daß die handelspolitischen Akteure der Dritten Welt diese einfache Logik einsehen, muß die hohe Affinität mancher EL für nichttarifäre Restriktionen auf einen tieferen Zusammenhang zurückgeführt werden, der sich aus der „Politischen Ökonomie der Marktrestriktion“ in armen Wirtschaftsgesellschaften ergibt.

J. N. Bhagwati, T. N. Srinivasan: Trade Policy and Development. In: R. Dornbusch, J. A. Frenkel (Eds.), a.a.O., S. 1 ff., insbes. S. 8 ff. und J. N. Bhagwati: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes, a.a.O.

¹³ Allg. *J. N. Bhagwati: On the Equivalence of Tariffs and Quotas. In: R. E. Baldwin et al. (Eds.): Trade, Growth and the Balance of Payments. Essays in Honor of Gottfried Haberler. Chicago 1965, S. 53 ff. Vgl. ferner A. Tovas: Tariff Preferences in Mediterranean Diplomacy. London 1977, S. 93 ff., insbes. S. 134 ff.; B. Balassa: The „New Protectionism“ and the International Economy, a.a.O., S. 422 f.*

¹⁴ *H. Willgerodt: Grenzen der wirtschaftlichen Souveränität. Zur Mechanik von Protektion und Freihandel. In: D. Duwendag, H. Siebert (Hrsg.): Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre. Stuttgart 1980, S. 281 ff., insbes. S. 295 f.*

3. In Analogie zum Erklärungsansatz der „Politischen Ökonomie der Protektion“, der neuerdings zur Analyse der Triebkräfte des Protektionismus der IL benutzt wird¹⁵, läßt sich die „Politische Ökonomie der Marktrestriktion“ in armen Wirtschaftsgesellschaften in folgenden Gedankenschritten entwickeln:

a) Binnenwirtschaftliche oder außenwirtschaftliche Marktrestriktionen lassen — verglichen mit dem restriktionsfreien Zustand — Renten entstehen. In armen Wirtschaftsgesellschaften, die durch den Mangel an funktionsfähigen Märkten und damit wirtschaftlich verwertbaren Marktchancen gekennzeichnet sind, kann die Erzielung solcher Renten in das Zentrum der Unternehmerdisposition treten, die in der Regel auf das Erwirtschaften rascher und sicherer Geldeinkommen zielt.

b) Das Ausmaß, in dem die Rentenerzielung in der Disposition der Unternehmer an die Stelle der Markteinkommenserzielung tritt oder letztere ergänzt, hängt von den Alternativkosten der Rentenerzielung ab. Diese sind unter den sozioökonomischen Bedingungen der EL zumindest auf kurze Sicht klein: Die monetären Aufwände für den Aufbau neuer Produktionen und die entsprechende Markterschließung, wie auch die hiermit verbundenen Risiken sind im Verhältnis zum kurzfristig anfallenden Ertrag in der Regel hoch¹⁶. Demgegenüber erscheinen die Aufwände in Form materieller und immaterieller Unterstützungen an die rentengewährende Institution im Verhältnis zum kurzfristig anfallenden und mit Sicherheit zu erwartenden Rentenbetrag verhältnismäßig gering. Daher lohnt es sich für die Unternehmer im EL in vielen Fällen, Einkommen durch die rentenschaffende „Vermarktung“ politischen und gesellschaftlichen Einflusses zu erwerben.

c) Anbieter solcher Einkommensquellen sind (in allen Ländern) die Staatsorgane, die die Instrumente zur Regulierung von Märkten und damit zur Rentenproduktion beherrschen.

Das Ausmaß, in dem Rentenquellen eröffnet werden, läßt sich wiederum durch die Alternativkosten der Rentenproduktion erklären. Die Erzielung von Produzentenrenten steht häufig in Konkurrenz mit anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die die Wohlfahrt der Konsumenten erhöhen sollen. Die Konsumenten sind in allen Ländern schlecht organisiert; in den meisten EL ist ihr Einfluß jedoch (beinahe)

¹⁵ Vgl. z. B. H. H. Glismann, F. D. Weiss: On the Political Economy of Protection in Germany. (World Bank Staff Working Paper No. 427) Washington, D. C. 1980.

¹⁶ Grundsätzlich hierzu A. O. Hirschman: Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung. Stuttgart 1967 (engl. Orig. 1958), S. 11 ff., S. 30 ff., S. 124 ff.

gleich null, insbesondere weil der größte Teil auf dem (politisch faktisch nicht existenten) Lande lebt. Ein Engagement in (kostspieligen) Entwicklungsprojekten erscheint deshalb den Regierungen wenig attraktiv, weil Erträge in Form von politischer Akklamation kaum zu erwarten sind.

Anders wird die Kosten-Ertragssituation im Fall der Rentenproduktion eingeschätzt: Bei geringem administrativen Aufwand für Marktrestriktionen sind die daraus entspringenden Akklamationsgewinne von seiten der begünstigten städtischen Gruppen, besonders der Unternehmer, hoch und sicher. Da die Regierungen vieler Länder der Dritten Welt mangels anderer institutioneller Durchsetzungsmöglichkeiten in hohem Maße auf die Akklamation der traditionell mächtigen Gruppen angewiesen sind, zu denen auch die Unternehmer gehören, greifen sie vielfach auf die Möglichkeit zurück, politische Zustimmung durch Rentenproduktion zu erkaufen¹⁷.

d) Das tatsächliche Funktionieren des so im Grundsatz beschriebenen „Marktes für politisch begründete Renten“ hängt wohl vor allen Dingen davon ab, daß die allgemeinen Kommunikationskosten, wie auch die Risiken klein sind. Zumindest die erste Bedingung ist in den meisten Ländern der Dritten Welt erfüllt, da die modernen Wirtschaftsaktivitäten und die Politikmaschinerie in der Regel in den (wenigen) städtischen Zentren konzentriert sind. Ebenso dürfte die Risikogefahr das Funktionieren des Marktes, auf dem politische Akklamation gegen politisch begründete Einkommensquellen umgeschlagen werden, nicht erheblich behindern, weil die enge Kollusion zwischen Politikern und Unternehmern wegen der entstehenden wechselseitigen Abhängigkeit die möglichen wirtschaftlichen und politischen Wagnisse reduziert.

4. Ein spezieller Teilmarkt des „Marktes für politisch begründete Renten“ ist die außenwirtschaftliche Protektion. Diese ist deshalb besonders attraktiv und auch sehr expansionsfähig, weil die zu verteilenden Einkommensvorteile in der Regel zu Lasten der ausländischen Konsumenten gehen: Anders als auf den übrigen „Rentenmärkten“, auf denen innerhalb der herrschenden Gruppen oft ein „Nullsummenspiel“ stattfindet, halten im Falle außenwirtschaftlicher Dirigismen Dritte „die Kasse“, so daß mögliche Loyalitätsverluste im Inland bei der Berechnung der Kosten und Erträge der Rentenproduktion kaum ins Gewicht fallen.

Außenwirtschaftsrestriktionen sind für die Unternehmer in den EL auch darum attraktiv, weil sich hierdurch die zusätzlichen Marktrisi-

¹⁷ Vgl. die grundlegende Darstellung von G. Myrdal: *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*. Vol. II, New York 1968, S. 849 ff.

ken absichern lassen, die sich spezifisch aus dem Außenhandelsgeschäft ergeben.

Diese Risiken entstehen zum einen aus der Konkurrenz mit anderen Anbietern auf den Inlands- und Auslandsmärkten, die viele Unternehmer mangels ausgebauter Absatzwege und Marktinformationsfazilitäten scheuen. Die Unsicherheit über Form, Intensität und Zeitpunkt von Marktregulierungen durch die IL ist ein weiterer Risikofaktor, besonders für die Exporteure (im Falle der gebundenen Entwicklungshilfe aber auch für die Importeure). Deshalb versuchen die Unternehmer im EL vom Staat eine Politik der „Vergesellschaftung“ solcher Risiken mittels finanzpolitischer Interventionen¹⁸ zu erlangen oder eine Risikominderung durch zwischenstaatliche Absprachen zur Kanalisierung von Absatzwegen, Marktaufteilung und zu „geordneten Verhaltensweisen“ zu erreichen. Da auch die Regierungen der EL selbst die politischen Risiken, die aus Handelshemmnissen der IL entstehen, durch entsprechende Subventionen nur dann korrigieren können, wenn Sicherheit über die zukünftige Handelspolitik der IL besteht¹⁹, ergibt sich für diese ebenfalls ein direkter Anreiz, zu Marktabspraken und zur Kooperation auf administrativer und informationeller Ebene mit den Abnehmerländern zu kommen²⁰.

5. Die EL haben also ein systematisch begründetes allgemeines Interesse an nichttarifären Handelsschranken und ein spezifisches an der Gestaltung und Administration solcher Restriktionen im Rahmen von Kooperationsbeziehungen mit den IL:

- Das Funktionieren der für viele Länder der Dritten Welt typischen „Rent-Seeking Society“²¹ beruht auf der Verfügbarkeit wachsender Märkte für politisch begründete Produzentenrenten. Vor allem außenwirtschaftliche Dirigismen erweisen sich in dieser Hinsicht als „Wachstumsindustrie“, die zudem für die Beteiligten im EL relativ billig produziert.
- Die besonderen Risiken außenwirtschaftlicher Beziehungen konflieren oft mit der für viele Akteure in der Dritten Welt typischen Risikoaversion. Die Beteiligung an den außenwirtschaftlichen Re-

¹⁸ Vgl. W. M. Corden: *Trade Policy and Economic Welfare*. Oxford 1974, S. 318 ff.

¹⁹ Vgl. J. N. Bhagwati, T. N. Srinivasan: *Optimal Trade Policy and Compensation under Endogenous Uncertainty: The Phenomenon of Market Disruption*. In: *Journal of International Economics*. Vol. 6 (1976), S. 317 ff.

²⁰ Belege hierfür bringt UNCTAD: *Operation and Effects of the Generalized System of Preferences*. Fourth Review, a.a.O., S. 11.

²¹ A. O. Krueger: *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. In: *The American Economic Review*, Vol. 64 (1974), S. 291 ff.

striktionen der IL verspricht Marktsicherung und Informationsgewinn und senkt damit das wirtschaftliche und politische Risiko einer Strategie der Exportexpansion.

Beide Gesichtspunkte motivieren die Forderung nach und die Mitwirkung an den APS, die die IL den EL gewähren. Diese Kooperation verschafft den Anbietern aus den EL zunächst mehr Sicherheit. Denn die ausgehandelten oder gesetzten Länderquoten mit Zuwachsregelungen geben den Anbietern einen — vielleicht engen, aber doch überschaubaren — Rahmen für ihre eigenen Exportdispositionen. Zusätzlich ist zu bedenken, daß auch die Definition von Güterkategorien je nach der Bedrohung der Absatzmärkte konkurrierender Produzenten im Importland dem Exportland Hinweise auf diejenigen Produktionslinien vermittelt, die ohne die Gefahr von Marktstörungen ausgebaut werden können. Schließlich eröffnet die Einrichtung von institutionalisierten Kontakten auf der Verwaltungsebene einen Informationsfluß über die Marktgegebenheiten und die durch die Regierungen der IL geplanten handelspolitischen Aktionen.

Der Preis, den die EL hierfür zu entrichten haben, ist bei den einseitig funktionierenden APS klein. Da die Exportländer alle importdiskriminierenden Restriktionen ihrerseits beibehalten können, bleibt das Rentenpotential des internen „Marktes für Protektion“ ungeschmälert. In all den Fällen der handelspolitischen Zusammenarbeit, in denen Länderquoten durch Selbstbeschränkung der exportierenden EL zustande kommen, ergibt sich darüber hinaus für die Regierungen der Exportländer ein Zusatzgewinn in Form jener Renten, die aus nationalen Exportquoten entstehen. Wie groß auch immer solche Renten unter dem Einfluß der Marktgegebenheiten tatsächlich ausfallen: Die Position der Regierungen wird durch die erhoffte Steigerung des Rentenpotentials zweifellos gestärkt.

IV. Vertiefung der Kluft zwischen jungen Anbieterländern und Schwellenländern als Konsequenz des Protektionismus

1. Wenn auch die Wirkungen der Allgemeinen Präferenzsysteme auf die Exportstruktur der EL nicht überschätzt werden dürfen, ergibt sich im allgemeinen doch der Eindruck, daß die EL insgesamt mit der Teilnahme am System des neuen Protektionismus nicht schlecht gefahren sind: Zwischen 1965 und 1977 stiegen die Industriegüterimporte der OECD-Länder aus den EL struktur- und wachstumsbereinigt schneller als diejenigen aus der übrigen Welt²². Zudem zeigen Berechnungen von

²² U. Möbius, S. Schultz, a.a.O., S. 97 f.

Helleiner, daß die Exporte der EL unter den verschiedenen Allgemeinen Präferenzsystemen der IL — verglichen mit den möglichen Zusatzexporten bei einer generellen Senkung der Meistbegünstigungszölle um 40 v.H. im Rahmen des GATT — beträchtlich höhere Werte erreichen²³. Da die auf der Tokio-Runde ausgehandelten Zollsenkungen mit durchschnittlich 34 v.H.²⁴ faktisch niedriger liegen, dürfte der Handelsgewinn aus der multilateralen Senkung der Meistbegünstigungszölle besonders für die Industriegüterimporte der EL aber noch geringer ausfallen, als der aus dem Präferenzhandel entspringende Exportzuwachs.

2. Die globale Betrachtung verbirgt jedoch zum Teil gravierende Unterschiede im Wachstum der Industriegüterexporte der EL nach einzelnen Warengruppen und — da nicht alle von ihnen denselben Güterfächer anbieten — auch nach Ländern, bzw. Ländergruppen.

Dies zeigt sich deutlich an den unterschiedlichen jährlichen Wachstumsraten der Industrieländerimporte der Jahre 1972 - 77 im Bereich der Warengruppen Maschinen und Fahrzeuge, bzw. Schuhe, Lederwaren und Bekleidung²⁵. Die Maschinenimporte der OECD-Länder aus EL wuchsen in diesem Zeitraum mit 33 v.H. p. a. fast doppelt so rasch, wie die Maschinenimporte aus der gesamten Welt (18 v.H. p. a.). Besonders groß sind die partiellen Wachstumsraten im Rahmen der Allgemeinen Präferenzen Japans mit 39 v.H. p. a. (Welt 12,5 v.H. p. a.) ausgefallen. Das ist insbesondere auf die rasche Expansion der Lieferungen von Elektromaschinen, speziell von elektronischen Komponenten aus der Dritten Welt nach Japan und in die EG-Länder zurückzuführen. Die Wachstumsrate der Importe der OECD-Länder in der Warengruppe „verschiedene Fertigprodukte“, primär bei Leder- und Textilerzeugnissen, aus EL lag mit 30 v.H. p. a. hingegen unter derjenigen, die für die Maschinenimporte aus der Dritten Welt festgestellt wurde.

Zweifelloos ist dies die Folge der für Leder- und Textilerzeugnisse wirksamen quantitativen Importbeschränkungen. Innerhalb der Gruppe „Fertigprodukte“ wird das jedoch kompensiert durch überdurchschnittliche Zuwachsraten z. B. bei Handwerkszeug, Keramikartikeln, Glasröh-

²³ G. K. Helleiner, a.a.O., S. 34. Allerdings sind diese Berechnungen keineswegs unumstritten. Vgl. hierzu B. Balassa: *The Tokyo Round and the Developing Countries*. (World Bank Staff Working Paper No. 370) Washington, D. C. 1980, S. 8 ff.

²⁴ B. Stecher: *Zum Stand der internationalen Handelspolitik nach der Tokio-Runde*. (Kieler Diskussionsbeiträge 69) Kiel 1980, S. 4; R. Kemper: *The Tokyo Round: Results and Implications for Developing Countries*. (World Bank Staff Working Paper No. 372) Washington, D. C. 1980, S. 3 ff.

²⁵ A. Weston, V. Cable, A. Hewitt: *The EEC's Generalized System of Preferences*. London 1980, S. 139 ff.; ferner U. Möbius, S. Schultz, a.a.O., S. 97 ff.

ren und Uhren, so daß insgesamt der restriktive Effekt der Handelshemmnisse für Textilien und Lederwaren im Rahmen der gesamten Warengruppe verdeckt wird.

Die APS diskriminieren also offensichtlich die Gütergruppen, die das traditionelle Exportsortiment jener EL ausmachen, die sich in den ersten Phasen der Industrialisierung befinden, während — von der Produktionstechnik und dem hierzu notwendigen Faktormix her gesehen — anspruchsvollere, sog. nicht traditionelle Güter leichteren Zugang zu den Märkten der IL finden.

Daß es sich bei diesem Güterstruktureffekt nicht um ein vorübergehendes Phänomen handelt, belegen Projektionen der Warenstruktur des Entwicklungsländerexports in die IL, die Balassa für die 80er Jahre aufstellt: Diesen Berechnungen zufolge entwickeln sich die gesamten Industriegüterimporte der IL aus der Dritten Welt bis 1990 mit einer jährlichen Wachstumsrate von 12,5 v.H. Eine unterdurchschnittliche Entwicklung wird für Halbfertigprodukte mit 11 v.H. p. a. und für Textilien und Bekleidung mit 6 - 7 v.H. p. a. angenommen, während eine überdurchschnittliche Entwicklung für Maschinen und Transportausrüstungen mit 17 v.H. p. a., für Eisen und Stahl mit 15 v.H. p. a. und für Chemikalien mit 14 v.H. p. a. prognostiziert wird²⁶. Wenn man bedenkt, daß in den Jahren 1973 - 78 das Wachstum der Gesamtimporte gut 10 v.H. p. a., das Wachstum der Importe von Textilien und Bekleidung jedoch 18 - 20 v.H. p. a. betrug, ist die sich abzeichnende Strukturveränderung allerdings nicht unerheblich²⁷.

3. Die den APS innewohnende Diskriminierung der einfachen Gütergruppen im Exportangebot der EL impliziert eine Diskriminierung bestimmter Gruppen von EL. Denn es liegt auf der Hand, daß EL in den Anfangsstadien ihrer Industrialisierung bei technisch anspruchsvollen Gütern wie Maschinen, Transportausrüstungen, Eisenprodukten und Chemikalien noch nicht wettbewerbsfähig sind und — entsprechend der Theorie vom entwicklungsstadienbezogenen Wandel der Vorteilsstruktur²⁸ — erst dann solche Güter mit Erfolg auf den Weltmärkten anbieten können, wenn ihre Binnenstruktur eine hinreichende Differenzierung und Flexibilität aufweist.

²⁶ B. Balassa: Prospects for Trade in Manufactured Goods between Industrial and Developing Countries, 1978 - 1990. In: Journal of Policy Modeling, Vol. 2 (1980), S. 437 ff., insbes. S. 443 ff.

²⁷ B. Balassa: Prospects for Trade in Manufactured Goods between Industrial and Developing Countries, a.a.O., S. 27.

²⁸ Vgl. hierzu B. Balassa: A „Stages Approach“ to Comparative Advantage. In: J. Adelman (Ed.): Economic Growth and Resources, Vol. 4: National and International Issues. London 1979, S. 121 ff.

Entsprechende Länderstruktureffekte belegt die Auswertung der bisherigen Ergebnisse des EG-Präferenzsystems. Unter der Fragestellung, welche Länder mit ihren Exporten in die Gemeinschaft besonders gut abgeschnitten haben, zeigen verschiedene Studien immer wieder eine ähnlich strukturierte Erfolgsliste. Stets stehen die asiatischen Länder Hongkong, Südkorea, Singapur an der Spitze, gefolgt von Indien, Malaysia und Pakistan. Lateinamerika weist mit Mexiko und Brasilien zwei weitere Spitzenreiter auf. Als bedeutendstes Lieferland Südeuropas tritt Jugoslawien hervor²⁹.

Somit werden durch die APS hauptsächlich die lieferstarken Schwellenländer der Dritten Welt begünstigt, während junge Anbieterländer mit traditionellen, einfachen Gütersorten eher benachteiligt sind. Denn die letzteren tun sich im Hinblick auf all die Eigenschaften schwer, die die Voraussetzung für eine erfolgreiche Nutzung der Exportmöglichkeiten im Rahmen der Präferenzsysteme sind. Mangelnde Lieferfähigkeit und Wettbewerbsnachteile erklären weitgehend die Tatsache, daß 1976 ein großer Teil der durch die Europäische Gemeinschaft eingeräumten Plafonds und Zollkontingente nicht ausgefüllt wurden³⁰.

Die jungen Anbieterländer verfügen nämlich weder über die strukturellen Voraussetzungen zur Angebotsdifferenzierung, um eröffnete Präferenzkontingente wahrzunehmen, noch über die institutionellen Grundlagen einer effektiven Exportförderung und Markterschließung. Außerdem sind sie nur beschränkt zur Mitwirkung an den bürokratischen Verfahren der Präferenzsysteme (etwa bei Ursprungszeugnissen) fähig.

Dies zeigt sich deutlich am Beispiel der Textilindustrie Kolumbiens³¹: Im Jahre 1976 erreichten die Bekleidungsexporte Kolumbiens den Wert von gerade 2 US \$ pro Kopf, während Hongkong für 727 US \$ pro Kopf und Südkorea für 51 US \$ pro Kopf Bekleidung exportierten. Die Ursachen für diese Diskrepanz liegen in der Behinderung der Exportproduzenten durch die Währungspolitik, durch administrative Hemmnisse bei der Exportförderung, durch hohe Inputpreise wegen Importrestriktionen und vor allem durch die schlechte Qualität des Produktions- und Marktmanagements. Ähnliche Verhältnisse scheinen in den übrigen Fertigwarenindustrien Kolumbiens gegeben, wobei die Zustände in Kolumbien als typisch für eine Reihe von EL auf mittlerem Niveau betrachtet werden können.

²⁹ A. Weston, V. Cable, A. Hewitt, a.a.O., S. 140 ff.; ferner auch A. Borrmann, Chr. Borrmann, M. Stegger: Das Allgemeine Zollpräferenzsystem der EG. Hamburg 1979, S. 103 ff.

³⁰ A. Borrmann, Chr. Borrmann, M. Stegger, a.a.O., S. 102 ff.

³¹ D. Morawetz: Bekleidung für den Export — aber nicht aus Kolumbien. In: Finanzierung und Entwicklung, 18. Jg. (1981), Nr. 1, S. 29 ff.

4. Die Theorie vom entwicklungsstadienbezogenen Wandel der Vorteilsstruktur im Außenhandel der EL läßt die offensichtliche „Verbiegung“ der Waren- und Länderstruktur zugunsten der „atypischen“, höherwertigen Industrieprodukte und der Schwellenländer, die solche Güter produzieren³², als vorübergehendes Phänomen erscheinen. Denn es wird davon ausgegangen, daß die heute durch die Handelsrestriktionen der IL besonders benachteiligten Anbieter „typischer“ Industriegüter im Laufe der Zeit alle jene Fähigkeiten erwerben, die zur wettbewerbsfähigen Produktion höherwertiger Industriegüter für die expansionsfähigen Märkte der IL notwendig sind. Nach einer gewissen Lernphase würden demnach alle EL in die bessere Position der heutigen Schwellenländer versetzt, während diese vielleicht schon als „neue“ Industrieländer „graduiert“ würden³³.

Es spricht jedoch manches dafür, daß es zu einem solchen „Zurechtbiegen“ der Struktur der Lieferländer nach einer gewissen Zeit der Anpassung und des Lernens nicht kommen wird. Zunächst begünstigt der aktuelle Mangel an Wettbewerbsfähigkeit bei jungen Anbieterländern den „Rückfall“ in simple Spezialisierungsmuster, wie etwa Halbfertigprodukte und Güter der einfachen Veredelungsproduktion. Bei diesen Gütern ist die Protektion der Industrieländermärkte nicht stark. Die Absatzwege sind zudem vorgegeben und die Märkte übersichtlich, da sie weitgehend von den Abnehmern in den Industrieländern organisiert sind. Hier scheint also die These relevant zu sein, daß wettbewerbsschwache Anbieter der Unsicherheit auf den Außenhandelsmärkten eher durch Spezialisierung als durch Diversifizierung begünstigt werden³⁴.

Ein Rückzug aus der risikoreichen Produktion von Industriegütern impliziert aber Wohlfahrtsverluste, die wiederum das binnenwirtschaftliche Entwicklungspotential — vor allem die Fähigkeit zur Mobilisierung und Umschichtung von Produktionsfaktoren — so gravierend reduzieren können, daß der Übergang zu anspruchsvolleren Industriegüterproduktionen auch bei bestem Willen nicht mehr möglich ist. Die jungen Anbieterländer können auf diese Weise auf ihrer inferioren Spezialisierungsposition „festgenagelt“ werden.

5. Die Mitwirkung an den Präferenzsystemen der IL wird deshalb eher zu einer Vertiefung der strukturellen Kluft zwischen jungen An-

³² G. K. Helleiner, a.a.O., S. 27.

³³ Vgl. hierzu R. Kemper, a.a.O., S. 17 f.

³⁴ Vgl. H. J. Heinemann: Zur Rolle der Unsicherheit in der Theorie internationaler Wirtschaftsbeziehungen. In: K. Borchardt, F. Holzheu (Hrsg.): Theorie und Politik der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Hans Möller zum 65. Geburtstag. Stuttgart 1980, S. 63 ff., insbes. S. 64.

bieterländern und den bereits etablierten Schwellenländern führen. Die große Zahl der jungen Anbieterländer verharret nämlich auf der Produktion einfacher Exportgüter, während sich die Schwellenländer, die die Vorteile der Präferenzsysteme wegen ihres bereits großen Entwicklungspotentials voll nutzen können, immer stärker dem Status der IL annähern. Das bedeutet aber nichts anderes, als daß sich der Nord-Süd-Konflikt in die Dritte Welt selbst verlagert: OPEC-Länder und die Schwellenländer stehen einer zahlenmäßig großen, jedoch im Hinblick auf die Integration in den Welthandel mit Industriegütern diskriminierten Gruppe von EL gegenüber³⁵.

Die Konflikte sind damit vorprogrammiert: Die unterprivilegierten EL werden versuchen, den Mangel an wirtschaftlich begründeter Wettbewerbsfähigkeit durch eine Intensivierung ihrer Exportförderungsmaßnahmen (im Schutze der APS) auszugleichen. Ziehen die Schwellenländer entsprechend nach und schließen zugleich — dem Beispiel der IL folgend — ihre Binnenmärkte gegen die Konkurrenz der übrigen EL noch stärker ab, dreht sich das Karussell des neuen Protektionismus um eine weitere Runde. So wächst die Gefahr einer handelspolitischen Anarchie in der Dritten Welt, die auch politische Instabilitäten impliziert.

6. Wenn es richtig ist, daß der internationale Handel für die armen Länder der Dritten Welt eine wesentliche Quelle der Entwicklung darstellt — und daran dürfte nach allen Erfahrungen kaum zu zweifeln sein —, so empfiehlt sich besonders im Interesse dieser Länder eine Abkehr von der bisherigen Tolerierung der Handelsrestriktionen der IL, wie sie sich vor allem unter dem Deckmantel der Allgemeinen Präferenzsysteme eingespielt hat.

Die Rückkehr zur klassischen, auf den Prinzipien der Reziprozität, der Nichtdiskriminierung und der Meistbegünstigung beruhenden Welthandelsordnung — wie sie noch immer im GATT verkörpert ist — erscheint allerdings in einer Welt ausgeschlossen, in der die Nationalstaaten nicht gezwungen werden können, auf eine autonome Wachstums- und Beschäftigungspolitik zu verzichten. Zudem ist die politische und wirtschaftliche Ausgangsposition vieler EL gegenüber den IL so schlecht, daß auch nach Ansicht der Teilnehmer an der Tokio-Runde des GATT ausgleichende Arrangements unter Aufhebung des Systems der strengen Reziprozität erforderlich erscheinen³⁶.

³⁵ Vgl. K. M. Khan: Nord-Süd-Dialog und die Solidarisierung innerhalb der Dritten Welt. Hamburg 1981, S. 58 ff.

³⁶ G. K. Helleiner, a.a.O., S. 35 ff.; M. Allen: Die multilateralen Handelsverhandlungen — einige Anmerkungen. In: Finanzierung und Entwicklung, 16. Jg. (1979), Nr. 3, S. 21 ff.

7. Es muß also darauf ankommen, — dies läßt sich als Fazit festhalten — die bestehende Welthandelsordnung dahingehend zu verändern, daß begründete Ausnahmen von den Grundprinzipien des Freihandels zwar erlaubt, aber an strenge, generelle Verfahrensregeln gebunden werden³⁷. Solche Regeln sollten die Definition von operationalen Kriterien für den Einsatz von zahlungsbilanzbedingten Importrestriktionen, Exportbeschränkungen und Exportförderungsmaßnahmen und anderen Marktordnungsinstrumenten umfassen, und sie sollten die Art, den Umfang und die Zeitspanne des zulässigen Einsatzes dieser Instrumente fixieren. Bestimmungen über die Nachweispflicht des Verursachers, wie auch die Überwachung der Eingriffe erscheinen ferner von zentraler Bedeutung. Eine allgemeine Konsultationspflicht vor der Verwirklichung der durch ein Land geplanten handelshemmenden Eingriffe sollte die Wirksamkeit dieser Regeln sichern.

Die bislang im Rahmen der Tokio-Runde erzielten Reformen der Handelspolitik — Kodex über Subventionen und Ausgleichszölle; Kodex über die Praxis der Staatsbeschaffungen; Definition von Bewertungsstandards für die Zollfestsetzung und Vereinfachung der Verfahren der Einfuhrlizensierung — sind zwar nicht zu unterschätzen. Den notwendigen Durchbruch zur allgemeinen Kodifizierung des Einsatzes von nationalen Schutzmaßnahmen gegen Marktstörungen leisten sie jedoch noch nicht³⁸. Diskriminierenden einseitigen oder multilateralen Restriktionen, besonders solchen, die außerhalb des GATT eingeführt werden, bleibt weiterhin Raum. Weitergehende Reformen sind deshalb dringend erforderlich³⁹. Dabei erweist sich — Bergsten zufolge⁴⁰ — eine völlige Neuschöpfung von Institutionen als unnötig, wenn es gelingt,

³⁷ Vgl. UNCTAD: Fifth Session, Manila, Philippines, 7 May 1979 — Implications for Developing Countries of the New Protectionism of the Developed Countries. Report by the UNCTAD Secretariat, S. 10 ff. (TD/226); ebendort: Review and Evaluation of the Generalized System of Preferences. Report by the UNCTAD Secretariat, S. 23 (TD/232). Vgl. ferner D. Greenaway, Chr. Milner: Protectionism Again ...? Lancing, Sussex 1979, S. 77 ff.

³⁸ Zu den Ergebnissen der Tokio-Runde und ihren Implikationen für die Entwicklungsländer vgl. B. Stecher: Zum Stand der internationalen Handelspolitik nach der Tokio-Runde, a.a.O., S. 21 ff.; R. Kemper: The Tokyo Round: Results and Implications for Developing Countries, a.a.O., S. 23 ff.

³⁹ Vgl. die Ausführungen des GATT-Generaldirektors A. Dunkel bei der Eröffnung einer Tagung von Chefbeamten aus 18 Handelsnationen. Nach Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. Oktober 1981 (Nr. 238), S. 14. Grundsätzlich hierzu auch St. B. Linder: How to Prevaid a New International Economic Disorder. In: World Economy, Vol. 3 (1980), S. 275 ff., insbes. S. 279 ff.

⁴⁰ C. F. Bergsten: Reforming the GATT: The Use of Trade Measures for Balance-of-Payments Purposes. In: Journal of International Economics, Vol. 7 (1977), S. 1 ff. — Zum Konsultationsverfahren des IWF vgl. E. Bräu: Der Konsultationsprozeß des Fonds. In: Finanzierung und Entwicklung, 18. Jg. (1981), Nr. 4, S. 13 ff.

die bislang bereits bewährten Konsultationsvorkehrungen des Internationalen Währungsfonds mit der technischen Kompetenz des GATT zu kombinieren. In der Verantwortung des IWF läge es dann, die Notwendigkeit handelsbeschränkender Eingriffe grundsätzlich ex ante zu beurteilen, während dem Sekretariat des GATT die Definition des Modus der spezifischen Restriktionen und deren Überwachung zufiele.

8. Welche Gestalt auch immer die Reformen annehmen werden, wichtig ist, daß gerade die Industrieländer, von denen die empfindlichsten Handelsbeschränkungen ausgegangen sind, entscheidende Anstöße vermitteln. Denn an ihnen liegt es letzten Endes, ob sie die in vielen Entwicklungsländern vorhandene Neigung zu Handelsbeschränkungen ausnutzen, um hierdurch ihren eigenen Protektionismus zu rechtfertigen, oder ob sie durch ihr Vorbild solche Neigungen dämpfen.

**Auswirkungen des EG-Agrarprotektionismus
auf die Entwicklungsländer
Spezifizierendes Korreferat zu dem Vortrag:
Der neue Protektionismus und die Dritte Welt (H. Körner)**

Von *Heinz Ahrens*, München*

I. Einleitung

Mit dem vorliegenden Beitrag soll versucht werden, die Auswirkungen des Agrarprotektionismus der Europäischen Gemeinschaft (EG) auf die Exporte der Entwicklungsländer zu analysieren. Die Untersuchung erfolgt sowohl auf theoretischer als auch auf empirischer Ebene. Da für die *theoretische Analyse* in der einschlägigen Literatur nur unzureichende Ansätze vorliegen^{1, 2}, wird im ersten Teil dieses Beitrages versucht, eine eigene theoretische Grundlegung zu entwickeln. Im Rahmen der im zweiten Teil vorgenommenen *empirischen Analyse* wird dann die tatsächliche Entwicklung der EG-Agrarimporte aus Entwicklungsländern, die für die jüngere Zeit bisher nicht untersucht worden ist, für die siebziger Jahre dargestellt und vor dem Hintergrund der theoretischen Darlegungen interpretiert.

* Die nachfolgende Untersuchung wurde im Rahmen eines längerfristigen Forschungsprogramms des Lehrstuhls für Agrarpolitik der Technischen Universität München über die Außenwirtschaftlichen Auswirkungen der EG-Agrarpolitik durchgeführt. Der Autor ist Winfried von Urff für viele wertvolle Anregungen und Werner G. Höra sowie Egon A. Weinmüller für zahlreiche Hinweise und Verbesserungsvorschläge zu Dank verpflichtet.

¹ Der übliche Rückgriff auf die Theorie der Zollunion (vgl. z. B. Rodemer, H.: Die EG-Agrarpolitik. Ziele, Wirkungen, Alternativen, Tübingen 1980, S. 9 ff.) erweist sich für die Erklärung der Protektionseffekte der EG-Agrarpolitik in den 70er Jahren als wenig zweckmäßig. Für eine ausführliche Diskussion dieses Ansatzes vgl. von Urff, W. und W. G. Höra: Ökonomische Theorie der Erweiterung einer Zollunion, in: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft, von Alvensleben, R., Koester, U. und H. Storck (Hrsg.), Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. 18, Münster/Hiltrup 1981, S. 19 - 46.

² Einige theoretische Überlegungen bieten Lutz, E. and D. Bale: Agricultural Protectionism in Industrialized Countries and its Global Effects: A Survey of Issues, in: Außenwirtschaft. Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen, Sondernummer „Rohstoffpolitik der achtziger Jahre zwischen Strategie und Alibi“, Zürich 1980, S. 331 - 354, sowie Sampson, G. and R. H. Snape: Effects of the EEC's Variable Import Levies, in: Journal of Political Economy, Vol. 88 (1980), S. 1026 - 1040.

In seinem primär auf den Handel mit Industriegütern bezogenen Beitrag hat Heiko Körner die Auswirkungen des „Neuen Protektionismus“ der Industrieländer auf die Exporte der Dritten Welt untersucht³. Die neuen Protektionsmaßnahmen können auch als Ersatz für — aufgrund der GATT-Vereinbarungen nicht realisierbare — Zollerhöhungen interpretiert werden. In bezug auf den *Agrarhandel der Europäischen Gemeinschaft* ist demgegenüber festzustellen, daß es hier neuer Protektionsinstrumente kaum bedarf: Zum einen unterliegen die wichtigsten Welt-Agrarimporte keinerlei GATT-Regelungen; zum anderen führt das Haupt-Protektionsinstrument der EG, das Abschöpfungssystem, bei zunehmender Diskrepanz zwischen dem angestrebten Binnenpreinsniveau und dem Niveau der Weltmarktpreise und einer dadurch ausgelösten Steigerung der Selbstversorgung automatisch zu einer Verschärfung des Außenschutzes, ohne daß es hierzu diskretionärspektakulärer Eingriffe, wie sie z. B. Zollerhöhungen darstellen, bedürfte: Das Abschöpfungssystem beinhaltet im Gegensatz zum Zollsystem lediglich ein „Protektionspotential“, das jeweils genau in dem Maße ausgeschöpft wird, in dem aufgrund wachsender Selbstversorgung bei gegebenem internem EG-Stützpreis Importe verdrängt werden „müssen“.

Wie Körner zu Recht betont, dient der „Neue Protektionismus“ im Industriebereich den Industrieländern heute vor allem zur Abwälzung der Lasten der Strukturanpassungen an veränderte weltwirtschaftliche Wettbewerbsbedingungen. Demgegenüber werden durch die Verschärfung des Agrarprotektionismus, insbesondere in der EG, primär die Lasten der Anpassung an *binnenwirtschaftliche* Strukturveränderungen — relative Schrumpfung des Agrarsektors im Rahmen der Volkswirtschaft aufgrund einer geringen und weiterhin sinkenden Einkommenselastizität der Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen — auf Drittländer abgewälzt.

Eine derartige Strukturanpassung der Landwirtschaft würde die fortgesetzte Abwanderung einer großen Zahl von Landwirten aus dem Agrarsektor erfordern, um für die in der Landwirtschaft Verbleibenden eine angemessene Entwicklung ihres Einkommens sicherzustellen. In der Realität kann sich dieser Prozeß jedoch aufgrund der begrenzten Mobilität der in der Landwirtschaft eingesetzten Produktionsfaktoren nur (sehr) langsam vollziehen. Das bisherige Konzept der EG-Agrarpolitik, den deshalb auf dem Agrarsektor lastenden Einkommensdruck nicht durch Maßnahmen der *Distributionspolitik* (z. B. zeitlich begrenzte Einkommenstransfers zugunsten der Landwirtschaft), sondern

³ Vgl. den Beitrag von H. Körner in diesem Band.

durch solche der *Marktinterventionspolitik* (Preisstützung für die wichtigsten in der EG erzeugten Agrarprodukte) abzuschwächen, führt bei weitgehendem Verzicht auf Produktionsbeschränkungen zu einem fortgesetzten Anstieg der Selbstversorgung und somit zu der Notwendigkeit, zunehmend Importe aus Drittländern zu verdrängen bzw. Produktionsüberschüsse zu Lasten der Exporte von Drittlandsproduzenten am Weltmarkt abzusetzen. Die wachsende Agrarprotektion der EG ist deshalb das — beinahe ungewollte — Ergebnis binnenwirtschaftlich orientierter Sektortpolitik, woraus sich im übrigen auch die Existenz des vom Binnenmarkt „gesteuerten“ Abschöpfungssystems erklärt.

II. Theoretische Analyse

Die nachfolgende Analyse dient dem Zweck, eine theoretische Grundlage für die Erklärung der weiter unten diskutierten Ergebnisse der empirischen Untersuchung zu entwickeln. Sie ist deshalb in Ansatz und Konzept streng auf die Struktur der empirischen Analyse abgestimmt. So werden z. B. von vornherein, um die Effekte der 1973 stattgefundenen Erweiterung der EG um Großbritannien, Irland und Dänemark zu untersuchen, die Exporte der Entwicklungsländer in die ursprünglichen Mitglieder der Gemeinschaft *getrennt* von denen in die Beitrittsländer analysiert. Ferner erfolgt eine Differenzierung danach, ob bei dem unterstellten Agrarprodukt das Abschöpfungs- oder das Zollsystem Anwendung findet; allerdings wird der Schwerpunkt der theoretischen Analyse auf das *Abschöpfungssystem* gelegt, da es das für die EG bedeutsamere Protektionsinstrument ist und in der Literatur bisher weniger befriedigend untersucht worden ist.

1. Abschöpfungssystem

Im folgenden wird aufgrund eines einfachen graphischen, komparativ-statistischen Welthandelsmodells argumentiert, das sich auf sechs am Handel mit einem homogenen Agrarprodukt beteiligte Länder erstreckt: zwei Mitgliedsländer einer „Agrargemeinschaft“, ein Beitrittsland, ein entwickeltes Drittland sowie zwei Entwicklungsländer. Die üblichen Annahmen — vollkommene Konkurrenz, hohe Reaktionsgeschwindigkeit, Abwesenheit von Transportkostenunterschieden, usw. — werden auch hier unterstellt.

1.1 Exporte in die ursprünglichen Mitgliedsländer der Agrargemeinschaft

In *Abbildung 1* werden zunächst für die einzelnen Länder inländische Angebots- und Nachfragekurven bezüglich des betrachteten Agrarproduktes wiedergegeben.

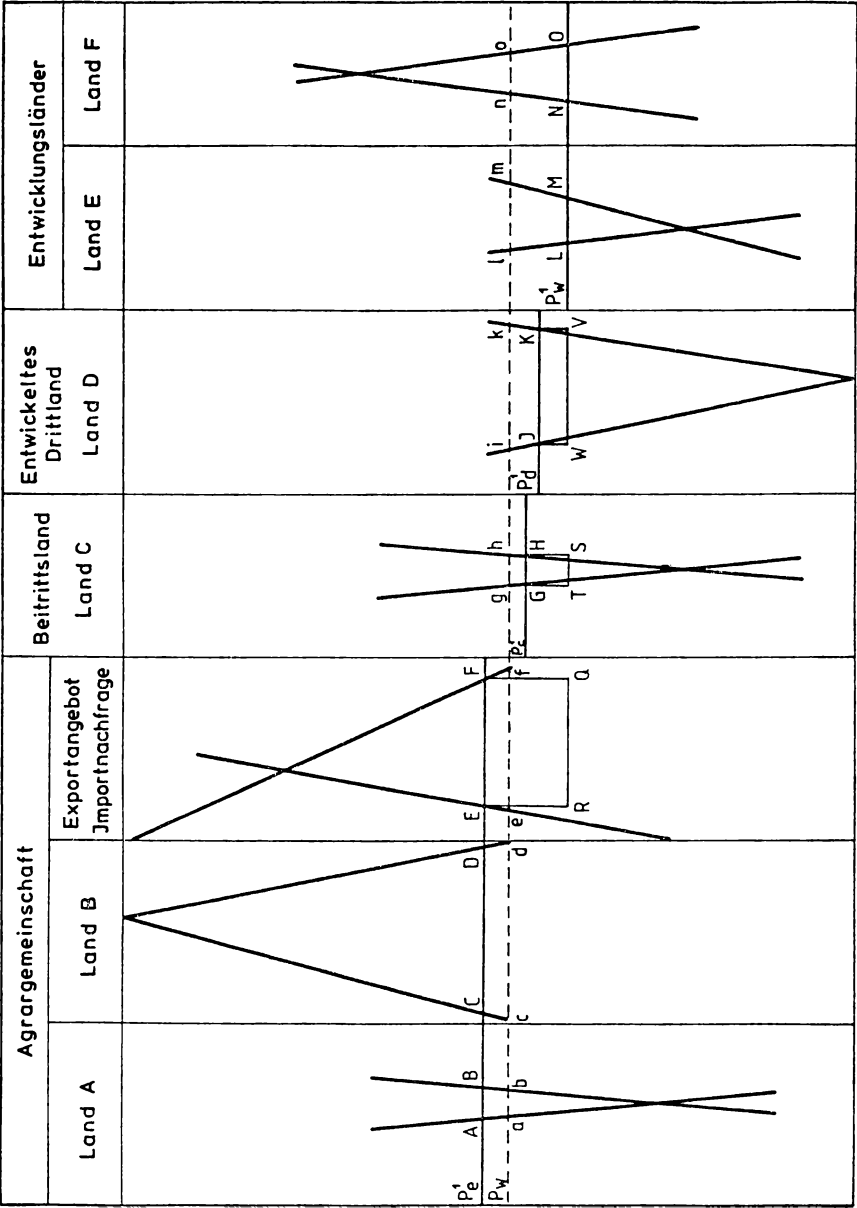


Abbildung 1

(1) Im System des Freihandels, bei dem es keine Agrargemeinschaft und keinerlei Agrarprotektionismus gäbe, würden beim Gleichgewichtsweltmarktpreis P_w ⁴ die Länder A, C, D und E als Exporteure (Exportmengen: ab , gh , ik , lm), und die Länder B und F als Importeure (Importmengen: cd , no) am Weltmarkt auftreten. Da der Export von E den Import von F überstiege, wären die Entwicklungsländer insgesamt (Netto-)Exporteure.

(2) Es sei jedoch angenommen, daß in der für die folgende Analyse unterstellten Ausgangslage, die auch als Situation zu Beginn der 70er Jahre aufgefaßt werden kann, erhebliche Abweichungen von der o. g. weltwirtschaftlichen Optimalsituation bestünden. Land A und B bilden eine *Agrargemeinschaft*, die den über dem Gleichgewichtsweltmarktpreis liegenden gemeinsamen *Stützpreis* P_e^1 realisiert und diesen durch ein gemeinsames *Abschöpfungssystem* („Gleitzollsystem“) sichert: Durch dieses System wird der Angebotspreis für Importe aus Drittländern prinzipiell auf das Stützpreisniveau der Agrargemeinschaft bzw. etwas darüber hinaus (auf einen sog. „Schwellenpreis“) angehoben⁵, wodurch gewährleistet ist, daß auf dem gemeinsamen Binnenmarkt in jedem Falle das beim gegebenen Stützpreis erzeugte Angebot der Partnerländer vor dem Drittlandsangebot abgesetzt wird („Gemeinschaftspräferenz“).

Aufgrund des hohen Stützpreises P_e^1 ist die Netto-Importnachfrage der Agrargemeinschaft (EF als Differenz zwischen der Importnachfrage CD von Land B und dem Exportangebot AB von Land A) geringer als die beider Länder im System des Freihandels ($ef = cd - ab$), wodurch der Weltmarktpreis bereits erheblich abgesenkt wird. Dadurch, daß die beiden Länder C und D ebenfalls eine gewisse Preisstützung betreiben⁶ (Preisniveaus: P_c^1 und P_d^1), liegt der tatsächliche Weltmarktpreis aber noch niedriger, nämlich bei P_w^1 . Dies führt dazu, daß das Exportangebot von Land E (LM) im Vergleich zur Freihandelsituation relativ gering

⁴ Auf die Wiedergabe der graphischen Ableitung des Weltmarktpreises mußte in Abbildung 1, 2 und 3 aus Platzgründen verzichtet werden.

⁵ Der „Stützpreis“ entspreche dem Interventionspreis der EG, der zwischen dem (niedrigeren) cif-Importpreis und dem (höheren) Schwellenpreis der EG liegt.

⁶ Kreinin vertritt die Meinung, das protektionistische Stützpreis- und Abschöpfungssystem der Europäischen Gemeinschaft sei historisch eine Reaktion auf den ausgeprägten Agrarprotektionismus der meisten Industrieländer: „But since most industrial countries protect their agricultural sectors and support the income of their farmers, it was necessary for the six [EEC countries] to introduce a Common Agricultural Policy, which is accompanied by highly restrictive barriers to imports from the outside.“ Kreinin, M. E.: *Trade Relations of the EEC: An Empirical Investigation*, New York 1974, S. 1 f.

und die Importnachfrage von Land F (NO) relativ groß ist, so daß die Entwicklungsländer insgesamt als (Netto-)Importeure am Weltmarkt auftreten. Die Preisstützung impliziert für die exportierenden Länder C und D Exporterstattungen an die heimische Landwirtschaft ($GHST$ bzw. $IKVW$) und hat für die als (Netto-)Importeur auftretende Agrargemeinschaft Abschöpfungseinnahmen ($EFQR$) zur Folge.

In welche Importländer fließen in dieser Situation die Lieferungen der Exportländer? Land A exportiert, da ihm im Partnerland B anstatt des niedrigen Weltmarktpreises P_w^1 der hohe Stützpreis der Agrargemeinschaft, P_e^1 , gezahlt wird, unter dem Schutz der Gemeinschaftspräferenz seinen gesamten Produktionsüberschuß AB nach B . Land B greift deshalb nur noch in Höhe des Residualspielraums $EF (= CD - AB)$ auf Drittlandsimporte zurück. Ob diese stärker aus Land C , D oder E stammen, kann generell nicht gesagt werden; es sei lediglich angenommen, daß jeder dieser drei Exporteure sowohl Land B als auch Land F beliefert.

(3) Ausgehend von dieser Situation, wird zunächst — vor dem Hintergrund der tatsächlichen Entwicklung in den 70er Jahren — gefragt, welche Auswirkungen der Protektionismus auf den Export des Entwicklungslandes E hat, wenn

- (a) das gemeinsame Stützpreisniveau der Agrargemeinschaft angehoben wird,
- (b) Land C der Agrargemeinschaft beitrifft und
- (c) in der Agrargemeinschaft erhebliche technische Fortschritte in der Produktion des betrachteten Gutes realisiert werden.

Die wichtigsten Wirkungen seien anhand von *Abbildung 2* verdeutlicht, in der zunächst die oben beschriebene Ausgangslage (Preisniveaus P_e^1 , P_d^1 , P_w^1) unterstellt wird.

(4) Es erfolge nun eine Anhebung des Stützpreises in der Agrargemeinschaft auf P_e^2 , bei gleichzeitiger Anhebung des Abschöpfungssatzes (s. u.). Infolge steigender Produktion und sinkender Nachfragemenge wächst in Land A der Produktionsüberschuß auf $A'B'$; das zusätzliche Exportangebot von Land A wird ganz zum — erhöhten — Stützpreis in das Partnerland B exportiert. Hierdurch sowie aufgrund der Tatsache, daß gleichzeitig der Gesamt-Importbedarf von Land B wegen steigender Eigenversorgung (preisbedingte Produktionsausdehnung und Nachfrageminderung) auf $C'D'$ zurückgeht, sinkt der Spielraum für Exporte der Drittländer auf $\overline{EF'}$.

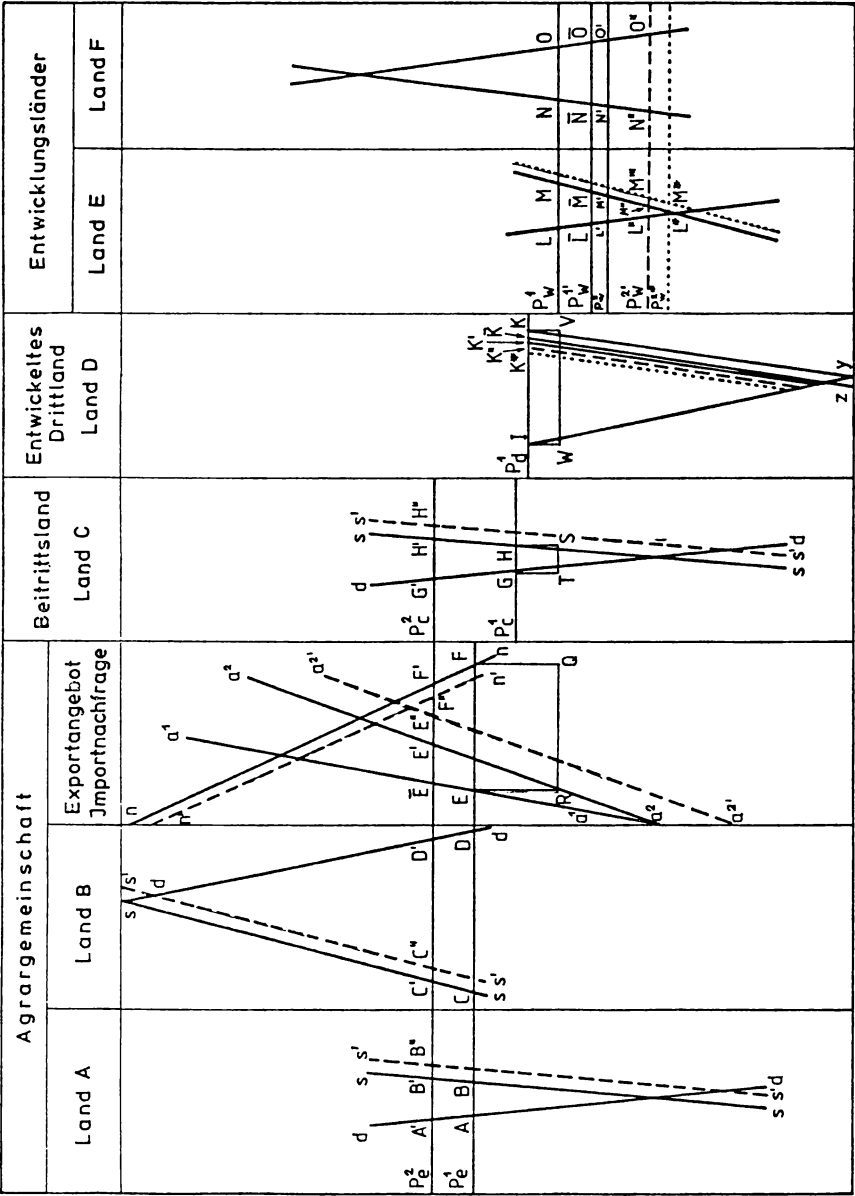


Abbildung 2

Es sei nun angenommen, Land *C* lasse sein Stützpreisniveau unverändert, so daß auch seine Exportangebotsmenge konstant bleibt; so ergibt sich für *C* lediglich ein Anstieg der Exporterstattungskosten (um $GH \cdot (P_w^1 - P_w^{1'})$; nicht eingezeichnet) infolge sinkenden Weltmarktpreises (s. u.).

Von größter Bedeutung für die Ergebnisse der Analyse ist die Reaktion des Industrielandes *D*. Im Extremfall könnte *D* — wie Land *C* — eine vollständige Preisstützung betreiben und seinen Produzenten bei sinkendem Weltmarktpreis entsprechend höhere Exporterstattungen zahlen, so daß das Exportangebot unverändert bliebe. Im folgenden wird jedoch unterstellt, daß nur das Preisniveau auf dem Inlandsmarkt voll gestützt wird, während die Effektivpreise für den Export bei sinkenden Weltmarktpreisen etwas reduziert werden. (Die Exporterstattungen gleichen nur einen Teil des Weltmarktpreisrückganges aus, um eine zu starke Kostenbelastung für den Staatshaushalt zu vermeiden). Somit führt der Rückgang des Weltmarktpreises zu einer begrenzten Verminderung des Exportangebotes von Land *D*.

Um diesen Effekt möglichst einfach (ohne Verwendung eines Zwei-Preis-Systems) darzustellen, wurde in *Abbildung 1* für Land *D* ein trotz Rückgang des Weltmarktpreises weiterhin unveränderter Stützpreis P_d^1 unterstellt, bei gleichzeitiger Verlagerung der Angebotskurve nach links. (Diese Verlagerung kann auch als Verschiebung der aggregierten Grenzkostenkurve der Produzenten nach oben aufgefaßt werden, wobei die Preiseinbuße für die Exporte als genereller (Grenz-) Kostenanstieg bei unverändertem Stützpreis interpretiert wird⁷).

Infolge des Rückganges des Weltmarktpreises sinkt also das Exportangebot des Industrielandes *D* relativ geringfügig, auf \bar{IK} . Der Weltmarktpreis geht zurück auf $P_w^{1'}$ ⁸, so daß sich das Exportangebot des

⁷ Der Effekt einer Linksverlagerung der Angebotskurve infolge sinkenden Weltmarktpreises vollzieht sich in der Realität auch auf direktere Weise. So stellen Morton und Tulloch für die Entwicklung des Weltgetreidemarktes vor 1971 fest, daß „... the world surplus situation ... had led exporting countries, particularly the United States, to reduce the area planted with grains and compensate farmers for growing less grain“. Morton, K. and P. Tulloch: *Trade and Developing Countries*, London 1978, S. 129. Für eine Zusammenfassung der Getreidepreisstützung in Kanada und Australien vgl. Fußnote 28 dieses Beitrages.

⁸ Die (Netto-)Importnachfragekurve verläuft für die Agrargemeinschaft vertikal. Sie verschiebt sich aufgrund der o.g. Stützpreisanhebung um $EF - EF'$ nach links. Dies führt bei gegebenen Exportangebots- und Importnachfragefunktionen der anderen Länder — wobei auch die Exportangebotsfunktion des Beitrittslandes *ceteris paribus* vertikal verläuft — zum Rückgang des Weltmarktpreises auf $P_w^{1'}$.

Entwicklungslandes E auf $\bar{L}\bar{M}$ vermindert und die Importnachfragemenge des Landes F auf $\bar{N}\bar{O}$ ansteigt. Für den Schutz ihrer Binnenproduktion erhebt die Agrargemeinschaft nun einen erhöhten Abschöpfungssatz $((P_e^2 - P_w^1) / P_w^1)$ anstatt $(P_e^1 - P_w^1) / P_w^1$, aufgrund dessen im vorliegenden Beispiel auch die absoluten Abschöpfungseinnahmen zunehmen (Anstieg auf $(P_e^2 - P_w^1) \cdot \bar{E}F'$; nicht eingezeichnet).

Die oben beschriebene Verdrängung von Drittländersexporten vom Markt der Agrargemeinschaft führt naturgemäß zu einem Verlust an Welt-Wohlfahrt: Die internationale Allokation der Ressourcen verschlechtert sich, da ausschließlich Produktionen von Anbietern mit relativ niedrigen (Grenz-)Kosten (Land D , E und F) zugunsten solcher mit relativ hohen Kosten (Land A und B) zurückgedrängt werden. Mit anderen Worten, es findet nur Handelsumlenkung, aber keine Handels-schaffung statt. Die Preisniveaus entfernen sich noch weiter von denen, die bei Freihandel herrschen würden.

Wie wirken sich die beschriebenen Änderungen auf die Drittländer im einzelnen aus? Für das Beitrittsland ergibt sich ein Wohlfahrtsverlust in Höhe der zusätzlichen Exporterstattungskosten $GH \cdot (P_w^1 - P_w^1')$; ihm entspricht ein gleich hoher Devisenverlust. Das entwickelte Drittland D und das exportierende Entwicklungsland E erleiden Wohlfahrtsverluste in Höhe von $\bar{K}KYZ$ bzw. $LMM\bar{L}$ und Devisenverluste von $(P_w^1 - P_w^1') \cdot (IK - \bar{I}\bar{K})$ bzw. $(P_w^1 - P_w^1') \cdot (LM - \bar{L}\bar{M})$. Demgegenüber erzielt das importierende Entwicklungsland F aufgrund des Rückgangs des Weltmarktpreises einen eindeutigen Wohlfahrtsgewinn von $NO\bar{O}\bar{N}$ und — aufgrund relativ geringer inländischer Angebots- und Nachfrageelastizitäten — einen Devisengewinn von $(P_w^1 - P_w^1') \cdot (\bar{N}\bar{O} - NO)$. Wichtig erscheint, daß im vorliegenden Fall auch für die Entwicklungsländer insgesamt, da sie Netto-Importeure sind, ein Wohlfahrts- und Devisengewinn entsteht.

Betrachtet man die Entwicklung der Exportvolumen, so haben aufgrund der steigenden Selbstversorgung der Agrargemeinschaft die Länder D und E , wie oben beschrieben, Exporteinbußen hinzunehmen, die jedoch aufgrund der steigenden Importnachfrage von F etwas geringer ausfallen, als es dem Rückgang der Importnachfrage der Agrargemeinschaft entspricht. In dem Maße, in dem der Rückgang des Weltmarktpreises im importierenden Entwicklungsland F tatsächlich eine Produktionseinschränkung (verbunden mit einem Anstieg der Nachfragemenge) auslöst, kommt es parallel zur Verminderung des Handels zwischen der Agrargemeinschaft und den exportierenden Drittländern zu einer Intensivierung des Handels zwischen den Drittländern selbst.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung interessiert vor allem die Frage, in welchem Maße der protektionsbedingte Rückgang der Importmenge der Agrargemeinschaft zu Lasten des Exportvolumens des Entwicklungslandes *E* geht. Aus *Abbildung 1* wird deutlich, daß Land *E* um so stärker betroffen ist, je geringer die Elastizität des Exportangebotes von Land *D* in bezug auf den Weltmarktpreis ist. Diese wiederum hängt einerseits von der Bereitschaft der Regierung von *D* ab, Rückgänge des Weltmarktpreises durch erhöhte Exporterstattungen auszugleichen, andererseits aber auch von der Elastizität des Exportangebotes von Land *E*: Bei relativ *elastischer* Exportangebotsfunktion von *E* geht der Weltmarktpreis infolge der steigenden Selbstversorgung der Agrargemeinschaft verhältnismäßig wenig zurück, so daß sich die Exporterstattungskosten für *D* bei unveränderter Exportmenge nur unwesentlich erhöhen würden und somit kaum ein Zwang zur Reduzierung des effektiven Exportpreises besteht (relativ geringer Rückgang des Exportangebotes von *D*). Demgegenüber fällt bei einer relativ *unelastischen* Exportangebotsfunktion von *E* der Weltmarktpreisrückgang verhältnismäßig deutlich aus, so daß Land *D* zur Vermeidung eines zu starken Anstiegs seiner Exporterstattungskosten den Effektivpreis für die Exporte stärker verringern muß (relativ deutlicher Rückgang des Exportangebotes von *D*). In *Abbildung 1* wurde unterstellt, daß die Elastizität des Exportangebotes in bezug auf den Weltmarktpreis für Entwicklungsland *E* größer ist als für das preisstützende Industrieland *D*, so daß der Anteil des Entwicklungslandes am Weltexport des betreffenden Produktes infolge des Protektionismus der Agrargemeinschaft langfristig zurückgeht. Er geht aber auch deshalb zurück, weil der Export eines anderen Industrielandes, *C*, bei sinkendem Weltmarktpreis gänzlich unverändert bleibt.

Die Frage, in welchem Maße sich für die einzelnen Drittländer die Exporte in die Agrargemeinschaft verändern, läßt sich nicht generell beantworten. In der Realität dürfte es bei protektionsbedingtem Ausfall der Importnachfrage der Agrargemeinschaft zu einem verschärften Konkurrenzkampf der Drittländsexporteure auf dem Markt der Agrargemeinschaft kommen, dessen Ergebnis von einer Vielzahl von Faktoren (Exportorganisation und Exportmarketing, Bestehen traditioneller Handelswege, Kenntnis der Außenhandelsregelungen, Fähigkeit der Anpassung an veränderte Bedingungen, politisches Klima zwischen Export- und Importland, usw.) abhänig ist. In vielen Fällen dürften die Exporteure der Industrieländer hierbei gegenüber denen der Entwicklungsländer über erhebliche Vorteile verfügen. Ferner ist festzuhalten: Je stärker die Preisstützung im exportierenden Industrieland *D*, desto weniger werden dessen Produzenten von sinkenden Weltmarktpreisen

betroffen und desto größer ist deshalb ihr Wettbewerbsvorteil gegenüber denen der Entwicklungsländer.

(5) Es sei nun unterstellt, das *Beitrittsland werde Mitglied der Agrargemeinschaft*. Sein internes Preisniveau wird dementsprechend angepaßt, d. h. von P_c^1 auf $P_c^2 = P_e^2$ angehoben, wodurch es zu einer Produktionsausdehnung bei gleichzeitigem Nachfragerückgang kommt. Der gesamte zusätzliche Produktionsüberschuß ($G'H' - GH$) wird zum hohen Stützpreis im Partnerland *B* abgesetzt. Gleichzeitig erfolgt aber auch eine Umlenkung der bisher nach *F* gelieferten Waren auf den Markt von *B*, da der dort erzielte Preis weit über dem Weltmarktpreis liegt. Entsprechend stark ist die Verdrängung der Exporte der Drittländer *D* und *E* vom Markt des Landes *B*; für sie verbleibt nur noch der Residualspielraum $E'F'$. (Die neue Exportangebotskurve a^2a^2 gibt die aggregierte Exportangebotsfunktion der beiden Länder *A* und *C* wieder.) Da die Drittländer von den aus Land *B* verdrängten Exporten diejenigen Mengen im Importland *F* nicht absetzen können, die aufgrund der Steigerung des Exportangebotes von Land *C* verdrängt wurden, sinkt der Weltmarktpreis erneut, auf P_w^2 ⁹. Zum Schutz der Binnenproduktion der erweiterten Agrargemeinschaft wird der Abschöpfungssatz weiter angehoben, auf $(P_e^2 - P_w^2) / P_w^2$.

Für die Drittländer ergeben sich aufgrund des Rückganges des Weltmarktpreises bezüglich der Wohlfahrts-, Exportangebots- und Zahlungsbilanzveränderungen tendenziell die gleichen Effekte, die oben beschrieben wurden. Das Exportangebot des Entwicklungslandes *E* geht weltmarktpreisbedingt zurück (auf $L'M'$), und zwar aufgrund der größeren Elastizität stärker als das des Industrielandes *D* (Verminderung auf IK').

(6) Es sei nun angenommen, daß in der Agrargemeinschaft bei der Erzeugung des betrachteten Produktes in erheblichem Maße technische Fortschritte realisiert werden, so daß in allen Mitgliedsländern eine Verlagerung der inländischen Angebotskurve von ss nach $s's'$ erfolgt. Hierdurch geht die Importnachfrage von Land *B* auf $C''D'$ zurück, während die Überschußproduktion für Land *A* auf $A'B''$ und für Land *C* auf $G'H''$ ansteigt. Das gesamte zusätzliche Exportangebot von Land *A* und *C* wird wieder zum hohen Stützpreis in *B* abgesetzt, bei gleichzeitiger Verdrängung von Exporten der Drittländer.

⁹ In der — in Abbildung 2 nicht wiedergegebenen — graphischen Ableitung kommt dieser Weltmarktpreiserückgang dadurch zustande, daß die — vertikal verlaufende — (Netto-)Importnachfragekurve der erweiterten Agrargemeinschaft parallel nach links verschoben ist im Verhältnis zu der Summe aus der (Netto-)Importnachfragekurve der Agrargemeinschaft und der Exportangebotskurve des Beitrittslandes vor der Erweiterung der Agrargemeinschaft.

Der Weltmarktpreis sinkt deshalb auf $P_w^{2'}$, mit den oben beschriebenen Folgen für Exportangebot, Wohlfahrt und Zahlungsbilanz der Drittländer. Um sich vor den wesentlich kostengünstiger produzierten Exporten der Drittländer zu schützen, muß die Agrargemeinschaft den Abschöpfungssatz erneut anheben¹⁰.

In diesem Zusammenhang könnte die Tatsache von Bedeutung sein, daß der Agrargemeinschaft aufgrund des Preisstützungs- und Abschöpfungssystems eine starke Tendenz zur weiteren Realisierung technischer Fortschritte immanent ist: Jede derartige Produktionsausdehnung führt für das Land, in dem sie erfolgt, zu einem eindeutigen Gewinn an Produzentenrente (ohne Verlust an Konsumentenrente) und Devisen, während die resultierenden Kosten in Form eines Rückganges der Abschöpfungseinnahmen¹¹ weitgehend externalisiert werden können, da sie von allen Partnerländern gemeinsam getragen werden.

Bei Zahlungsbilanzproblemen der Partnerländer kommt dem durch eine derartige Produktionsausdehnung erzielbaren Devisengewinn eine besondere Bedeutung zu. Solange noch Drittländer vom Markt des Importlandes *B* verdrängt werden können, erzielen *A* und *C* durch zusätzlichen Export nach *B* aufgrund des hohen Stützpreises besonders hohe Devisenerlöse. Für *B* steigen dadurch die Devisenkosten, was nur durch Erhöhung des eigenen Selbstversorgungsgrades zu Lasten der Drittlandsimporte kompensiert werden kann.

(7) Wie kann im Rahmen des Modells von *Abbildung 1* das Entwicklungsland *E* der ungünstigen Entwicklung seiner Exporte in die Agrargemeinschaft entgegentreten? Da eine Verdrängung des exportierenden Industrielandes vom Markt der Agrargemeinschaft aus den o. g. Gründen (Preisstützung und Exporterstattungen in *D*) kaum möglich ist und ihr Erfolg durch die weiterhin steigende Selbstversorgung der Agrar-

¹⁰ Der Protektionseffekt entspricht damit dem einer Zollunion, die den gemeinsamen Außenzoll infolge einer Ausdehnung der Binnenproduktion gerade so weit anhebt und damit die Importe so weit verteuert, daß nur noch so viel Importe auf dem Binnenmarkt konkurrenzfähig sind, wie man zulassen kann, wenn den eigenen Erzeugern der Inlandsabsatz auch der gesamten zusätzlichen Produktion ohne Preiseinbuße garantiert werden soll. Das Abschöpfungssystem ist damit nicht nur restriktiver als das Zollsystem, sondern auch restriktiver als ein Importkontingentsystem, bei dem der Inlandspreis infolge einer im Inland erzeugten Produktionsausdehnung zurückgeht. Beim Einfuhrkontingentsystem fließt darüber hinaus die Kontingentsrente — zumindest teilweise — dem Exporteur zu, während die Abschöpfung ausschließlich der Agrargemeinschaft zugute kommt.

¹¹ Es läßt sich zeigen, daß die Abschöpfungseinnahmen infolge einer verringerten (Netto-)Importnachfrage unabhängig von der Flexibilität des Weltmarktpreises in jedem Fall von einem bestimmten Punkt an zurückgehen, da dann der relative Rückgang der Importmenge den relativen Anstieg des Abschöpfungssatzes überkompensiert.

gemeinschaft ohnehin bald wieder zunichte gemacht würde, besteht wohl nur die Möglichkeit, die Gewährung von *Handelspräferenzen* zu erwirken, durch die der protektionsbedingte Verdrängungsmechanismus der Agrargemeinschaft teilweise außer Kraft gesetzt wird.

Für die Agrargemeinschaft können derartige Handelspräferenzen nicht einfach in der Reduzierung oder völligen Aussetzung der Abschöpfungen für die Importe aus dem Entwicklungsland *E* bestehen, da hierdurch erhebliche Mengen von „Billigimporten“ auf den Markt von *B* gelangen und somit — bei stützungsbedingt unverminderter Inlandsproduktion — kostspielige Exporte eines Teils der Inlandsproduktion der Agrargemeinschaft auf den Weltmarkt erforderlich würden (Notwendigkeit zur Zahlung umfangreicher Exporterstattungen). Die Handelspräferenz muß also an ein bestimmtes Importkontingent geknüpft werden, wobei dem Entwicklungsland gleichzeitig der Stützpreis der Agrargemeinschaft garantiert oder die Erhebung einer Exportsteuer empfohlen werden kann, um eine Aneignung der Kontingentsrente durch die Importfirmen der Agrargemeinschaft zu verhindern. Wird dieses Kontingent in Höhe der bisherigen Importe der Agrargemeinschaft aus dem Entwicklungsland festgelegt, so wird dadurch für das Entwicklungsland eine Fortsetzung des Verdrängungsprozesses verhindert zu Lasten des — der Verdrängung um so stärker ausgesetzten — Industrielandes¹².

Das Industrieland *D* wird nun bestrebt sein, die aus der Agrargemeinschaft verdrängten Exporte im importierenden Entwicklungsland *F* abzusetzen. Je stärker seine Preisstützung, desto geringer ist der Rückgang seines gesamten Exportangebotes (nach *B* und *F*) und desto stärker trifft dementsprechend der resultierende Rückgang des Weltmarktpreises die Exporte des Entwicklungslandes *E* nach *F*. Im Extremfall einer völligen Exportpreisstützung in *D* führt die Handelspräferenz der Agrargemeinschaft zugunsten des Entwicklungslandes *E* dazu, daß bei steigender Selbstversorgung der Agrargemeinschaft zwar ausschließlich Exporte des Industrielandes *D* aus der Agrargemeinschaft verdrängt werden, diese Exporte andererseits aber in voller Höhe in das importierende Entwicklungsland *F* umgelenkt werden, und zwar zu Lasten der Exporte von Land *E* — dem damit die Handelspräferenz im Grunde nur wenig nützt.

¹² Bei dynamischer Betrachtung ist zu berücksichtigen, daß der Marktanteil auch des Entwicklungslandes — aufgrund eines konstanten Kontingents — allmählich absinkt. Aus der Sicht der Entwicklungsländer handelt es sich bei der Kontingentsgewährung für Rindfleisch durch die EG deshalb auch „... nur um die partielle Rücknahme einer generellen Benachteiligung, der ... [diese] durch die Gemeinsame Agrarmarktordnung ausgesetzt sind“. v. Urff, W.: Belastet die EG-Agrarpolitik das Nord-Süd-Verhältnis?, in: Meinungen zur Agrar- und Umweltpolitik, H. 8, Bonn 1981, S. 115.

(Am Rande sei angemerkt, daß die Agrargemeinschaft nach Verdrängung sämtlicher Exporte des Industrielandes D bei weiterem Anstieg der Selbstversorgung zum Exporteur wird, bei gleichzeitigem präferenzbedingtem Import aus Entwicklungsland E ; hierdurch entstehen der Agrargemeinschaft einerseits Kosten in Form von Exporterstattungen an die inländischen Produzenten, während andererseits der Weltmarktpreis weiter absinkt — was sich insbesondere für Entwicklungsland E ungünstig auf das Exportangebot (Exporte nach F) auswirkt. Hierdurch kann für E der Effekt der Präferenzgewährung noch stärker zunichte gemacht werden.)

(8) Soweit es dem exportierenden Entwicklungsland nicht gelingt, Handelspräferenzen für den Export in die Agrargemeinschaft zu erwirken, verbleiben theoretisch zwei Möglichkeiten: Zum einen könnte das Entwicklungsland ebenfalls Preisstützung betreiben, zumindest für den für den Export bestimmten Teil seiner Produktion. In diesem Falle käme es zu einem noch stärkeren Rückgang des Weltmarktpreises, wodurch sich das exportierende Industrieland zu einer Verminderung seiner Exportpreisstützung veranlaßt sehen könnte (Rückgang des Exportangebotes von D), während die Importnachfrage des Entwicklungslandes F zunähme.

Zum anderen könnte eine Ausdehnung des Exportangebotes mit Hilfe staatlicher Maßnahmen, wie z. B. Betriebsmittelsubventionen (für Düngemittel, Pflanzenschutzmittel, usw.) betrieben werden. In diesem Fall, der in *Abbildung 1* mit Hilfe der gepunkteten Linie dargestellt ist, erfolgt in Land E eine Rechtsverlagerung des inländischen Angebots. Wie aus der Abbildung ersichtlich, führt dies aufgrund der unveränderten Importnachfragemenge der Agrargemeinschaft und der Preisstützung in Land D zu einem weiteren Rückgang des Weltmarktpreises (auf P_w^{2*}), wodurch die Exportangebotsausdehnung im Entwicklungsland E teilweise wieder zunichte gemacht wird (Anstieg des Exports von $L'' M''$ nicht auf $L'' M'''$, sondern auf $L^* M^*$).

Beide Möglichkeiten sind den Entwicklungsländern jedoch weitgehend versperrt. Für Exporterstattungen oder Betriebsmittelsubventionen in größerem Umfang sind meist wohl nicht die erforderlichen finanziellen Ressourcen vorhanden. (Die Kosten von Betriebsmittelsubventionen sind in den letzten Jahren im Gefolge der Ölpreiserhöhung und der steigenden Devisenkosten für Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelimporte erheblich angestiegen, bei nur begrenzter Aufstockung der Entwicklungshilfeleistungen)¹³.

¹³ Maßnahmen einer generellen Preisstützung würden zum einen kaum zu finanzierende Kosten in Form von Exporterstattungen erfordern, zum anderen aber die Lebenshaltungskosten für die ärmeren Schichten der Bevölke-

Um der Verdrängung der Entwicklungsländer am Weltmarkt Einhalt zu gebieten, empfiehlt E. Zurek den Entwicklungsländern, den „... internen Aufbau von produktspezifischen Marktorganisationen nach dem Muster der EG-Agrarmarktordnungen in Angriff [zu] nehmen“ und die „... nicht unerheblichen laufenden öffentlichen Aufwendungen zur Finanzierung solcher Systeme“ aus Entwicklungshilfe zu finanzieren. Den exportierenden Entwicklungsländern eröffne dies die Chance, „... beim Verdrängungswettbewerb auf den Weltmärkten mittels Zahlungen der öffentlichen Hand mitzuhalten... Über die Entwicklungshilfe finanzieren die Konkurrenten dann [den Entwicklungsländern] den Marktzugang“. Nur auf diese Weise sei es möglich, „... langfristig den Protektionisten mit ihren eigenen Mitteln beizukommen“¹⁴.

Ob eine solche Strategie — gewissermaßen als „zweitbeste“ Lösung — sinnvoll wäre, selbst wenn sie sich realisieren ließe, muß jedoch bezweifelt werden. *Abbildung 2* macht deutlich, daß infolge einer preisstützungsbedingten Ausdehnung des Exportangebotes von *E* das Exportangebot des ebenfalls preisstützenden Landes *D* möglicherweise kaum zurückgehen würde, so daß der Marktzugang für *E* in *F* primär über eine Verdrängung eines Teils der Agrarproduktion von *F* selbst erfolgen müßte, und zwar — sofern Land *F* dies überhaupt zuließe — bei gleichzeitig stark sinkendem Weltmarktpreis, wodurch die Devisenerlöse für alle Agrarexporteure, also auch für Land *E*, erheblich beeinträchtigt würden. Ein derartiger Preisstützungs- und Exporterstattungswettlauf würde darüber hinaus zu dem unerwünschten Ergebnis eines noch stärkeren Einkommenstransfers in die Agrargemeinschaft (Anstieg der Abschöpfungseinnahmen aufgrund des sinkenden Weltmarktpreises) führen¹⁵.

1.2 Exporte in die Beitrittsländer

Betrachtet man nun die Wirkungen der Agrarprotektion der Agrargemeinschaft auf die Exporte in das Beitrittsland, so ergeben sich

rung, insbesondere in den Städten, auf politisch nicht tragbare Weise verteuern. Um die Lebenshaltungskosten niedrig zu halten, werden in vielen Entwicklungsländern die Preise wichtiger Agrarerzeugnisse — z. B. mit Hilfe von Exportsteuern — künstlich abgesenkt (negative Protektionsraten), was sich zwar ungünstig auf das Exportangebot auswirkt, andererseits aber für den Staat zu zusätzlichen Einnahmen führt.

¹⁴ Zurek, E.: Zwei Jahrzehnte öffentliche Ausgaben für gemeinsame und nationale Agrarpolitik. Die vorprogrammierte Misere, in: Forschung und Beratung, Reihe C, H. 35, Münster-Hiltrup 1980, S. 35.

¹⁵ Sampson und Snape schlagen vor, die Länder, die in die EG exportieren, sollten ihre Angebotspreise gemeinsam künstlich erhöhen, um den über Exporterstattungen/Abschöpfungen stattfindenden Ressourcentransfer in die EG in engen Grenzen zu halten. Vgl. Sampson, G. and R. H. Snape: Effects of the EEC's Variable Import Levies, a.a.O., S. 1032.

im Prinzip ähnliche Effekte wie diejenigen, die oben für die Exporte in die ursprüngliche Gemeinschaft herausgearbeitet wurden, allerdings mit einigen interessanten Unterschieden. Die Wirkungen sind in *Abbildung 3* dargestellt, wobei nun im Gegensatz zu den bisherigen Annahmen unterstellt wird, daß die ursprüngliche Agrargemeinschaft Exporteur und das Beitrittsland Importeur ist. Die Protektionseffekte auf die Exporte der Entwicklungsländer lassen sich wie folgt zusammenfassen:

(1) Die Anhebung des Stützpreises in der ursprünglichen Agrargemeinschaft (von P_c^1 auf P_c^2) führt zu einem Anstieg der Exporte der Gemeinschaft in das potentielle Beitrittsland *C* und in das Entwicklungsland *F* (von insgesamt EF auf \bar{EF}') bei gleichzeitiger Verdrängung von Exporten der Drittländer *D* und *E* (Rückgang des Weltmarktpreises von P_w^1 auf P_w' und der Exporte von IK auf \bar{IK} bzw. von LM auf \bar{LM}). Das Entwicklungsland *E* ist von der Verdrängung seiner Exporte vom Markt der Länder *C* und *F* stärker betroffen als das Industrieland *D*, da letzteres infolge der Preisstützung einen vergleichsweise geringen Rückgang seines Exportangebotes verzeichnet. Für die Agrargemeinschaft ergibt sich — aufgrund des überproportionalen Anstiegs der Exporterstattungskosten von $EFQR$ auf $E'F'Q'R'$ — ein eindeutiger Wohlfahrtsverlust (in Höhe von $\bar{EF}'FE - (\bar{EF}'Q'R' - EFQR)$), der jedoch als Preis der beabsichtigten Agrareinkommenssicherung bewußt in Kauf genommen wird. Für die Entwicklungsländer insgesamt entsteht, da sie Netto-Importeur sind, ein Wohlfahrtsgewinn ($NO\bar{O}\bar{N} - LM\bar{M}\bar{L}$).

(2) Der Beitritt von Land *C* zur Agrargemeinschaft führt für das Beitrittsland zu einer Anhebung des Preisniveaus (von P_c^1 auf P_c^2), mit der Folge einer Produktionsausweitung bei gleichzeitigem Nachfragemengenrückgang. Die daraus resultierende Reduzierung seiner Importnachfrage (von GH auf $G'H'$) geht ausschließlich zu Lasten von Drittlandsexporten und hier vor allem zu Lasten der Exporte des Entwicklungslandes (Rückgang des Weltmarktpreises auf P_w' und der Exporte — einschl. derjenigen nach Land *F* — auf IK' für Land *D* bzw. $L'M'$ für Land *E*). Gleichzeitig kommt es zu einer Umlenkung der Exporte des Landes *A* vom Markt des Landes *F* auf den des Beitrittslandes *C* mit der Folge einer weiteren Verdrängung von Drittlandslieferungen vom Markt des Beitrittslandes (wobei für *diese* Exporte allerdings die Möglichkeit der Umlenkung nach *F* besteht).

Für die Agrargemeinschaft entstehen, da sie durch den Beitritt von Land *C* zum Netto-Importeur geworden ist, anstelle von Exporterstattungskosten ($E'F'Q'R'$) jetzt Abschöpfungseinnahmen ($F'E'VW$). Im Vergleich zu einer *isolierten* (ohne Beitritt) Preisanhebung in Land *C*

erzielen A und B Wohlfahrtsgewinne (Wegfall der aufgrund des niedrigeren Weltmarktpreises noch höheren Exporterstattungskosten für Exporte von Land A nach C und F , sowie Beteiligung an den in Land C anfallenden Abschöpfungseinnahmen aus Importen aus D und E), während C einen Wohlfahrtsverlust (Verzicht auf Abschöpfungseinnahmen aus Importen aus A , sowie Beteiligung von A und B an seinen Abschöpfungseinnahmen aus Importen aus D und E) erleidet.

Für die Drittländer ist es demgegenüber unter Wohlfahrtsaspekten ohne Belang, ob die Preisanhebung in C mit einem Beitritt verbunden ist oder nicht. Die Entwicklungsländer erzielen in ihrer Gesamtheit einen Netto-Gewinn, da der Wohlfahrtsgewinn des importierenden Landes F ($\bar{N}\bar{O}\bar{O}' N'$) den Wohlfahrtsverlust des exportierenden Landes E ($\bar{L}\bar{M}\bar{L}' M'$) überkompensiert.

(3) Eine Produktionsausdehnung in der Agrargemeinschaft infolge technischen Fortschritts führt zur Verdrängung weiterer Drittlands-lieferungen vom Markt des Beitrittslandes (Rückgang der Importnachfrage der erweiterten Gemeinschaft von $F' E'$ auf $F'' E''$). Auch hier besteht eine starke Tendenz zu weiteren Produktionssteigerungen aufgrund der für jedes Land gegebenen Möglichkeit zur Externalisierung der Kosten (in Form eines Rückganges der Abschöpfungseinnahmen). Dies gilt insbesondere für das Beitrittsland, für das sich der Beitritt um so stärker „lohnt“, je mehr — wenn schon die Konsumenten Nachteile erleiden — die *eigenen* Produzenten in den Genuß des erhöhten Preisniveaus gelangen. Auf die Zahlungsbilanz des Beitrittslandes wirkt sich der Beitritt zur Agrargemeinschaft um so weniger ungünstig aus, je stärker die Erhöhung der Devisenkosten für Importe aus dem Partnerland A (die sich verteuern und infolge der oben beschriebenen Umlenkung auch mengenmäßig zunehmen) durch einen Anstieg der Selbstversorgung — Verdrängung von Drittlandsimporten durch Eigenproduktion — kompensiert werden kann.

(4) Was oben über die Auswirkungen der protektionsbedingten Verdrängungseffekte auf die Exporte der Entwicklungsländer gesagt wurde, gilt hier analog. Das Exportvolumen des Entwicklungslandes E wird im Verhältnis zu dem des entwickelten Industrielandes D besonders stark beeinträchtigt, wenn seine Weltmarktpreiselastizität des Exportangebotes im Verhältnis zu der des preisstützenden Landes D wegen fehlender Preisstützung, Exportsubventionierung und ähnlichen Maßnahmen sehr gering ist und — das sei für eine dynamische Analyse hinzugefügt — wenn sich seine Exportangebotsfunktion im Zeitablauf aufgrund fehlender Betriebsmittelsubventionierung sowie langsameren technischen Fortschritts, rascherem Bevölkerungswachstum, etc., weniger rasch nach rechts — vielleicht sogar nach links — verlagert. Zur

Verhinderung der protektionsbedingten Verdrängungswirkungen bieten sich auch hier Handelspräferenzen in Form abschöpfungsfreier Importkontingente an.

2. Zollsystem

Die Protektionswirkungen einer Zollunion wurden in der Literatur bereits ausreichend analysiert¹⁶. Durch die Errichtung eines gemeinsamen Außenzolls bei gleichzeitigem Abbau der Zollschränken innerhalb der Agrargemeinschaft werden teils handelsschaffende, teils handelsumlenkende Effekte ausgelöst.

(1) In der Ausgangslage, die wieder als Situation zu Beginn der 70er Jahre interpretiert werden kann, seien im Rahmen des Sechsländer-Beispiels in der Agrargemeinschaft noch handelsumlenkende Effekte wirksam, die zur Verdrängung von kostengünstiger produzierenden, aber dem gemeinsamen Außenzoll unterworfenen Drittlandsproduzenten vom gemeinsamen Binnenmarkt führen. Der durch den Außenzoll erreichte Importschutz ist jedoch erheblich schwächer als der, den das Abschöpfungssystem ermöglicht.

(2) Durch den Beitritt von Land C zur Agrargemeinschaft werden zusätzliche handelsschaffende und handelsumlenkende Wirkungen ausgelöst, wobei die letzteren bei einer weitgehenden Anhebung des Außenzolls der Beitrittsländer relativ bedeutend sind. Die Anpassung des Allgemeinen Präferenzsystems und anderer den Entwicklungsländern bisher gewährter Zollpräferenzen an das — restriktivere — System der bisherigen Agrargemeinschaft führt ebenfalls zur Verdrängung von Drittlandsimporten aus dem Beitrittsland.

(3) Die Ausdehnung der Agrarproduktion in der erweiterten Agrargemeinschaft infolge technischen Fortschritts wirkt dort tendenziell preissenkend, wodurch die Importnachfrage der Gemeinschaft zunimmt und deshalb der Weltmarktpreis und der mengenmäßige Export der Drittländer weniger stark zurückgehen, als dies beim restriktiveren Preisstützungs- und Abschöpfungssystem der Fall ist.

(4) Will die Agrargemeinschaft dennoch bei gegebenem Zollsatz ihren Selbstversorgungsgrad langfristig deutlich erhöhen, so kann sie ihren Produzenten Produktionssubventionen oder ähnliche Hilfen gewähren, oder aber sie muß zusätzlich zum Zoll Importkontingente festsetzen bzw. Einfuhrsperren verhängen. Hierdurch können die den Entwicklungsländern zugestandenen Agrarhandelspräferenzen (Zollpräferenzen) teilweise wieder entwertet werden.

¹⁶ Für eine zusammenfassende Darstellung der Theorie und Beurteilung ihrer empirischen Verwendbarkeit vgl. v. Urff, W. und W. G. Höra: Ökonomische Theorie der Erweiterung einer Zollunion, a.a.O.

III. Empirische Analyse

Im folgenden soll versucht werden, die Entwicklung der Agrarexporte der Entwicklungsländer und der anderen Exportländergruppen in die EG für die jüngere Zeit darzustellen und zu interpretieren. Die Untersuchung erfolgt analog zu der obigen theoretischen Analyse getrennt für die Exporte in die sechs Gründerländer der EG („EG-6“) und für die Exporte in die drei 1973 beigetretenen Länder („EG-3“). Zunächst sei jedoch in groben Zügen aufgezeigt, auf welche Produkte das Abschöpfungssystem und das Zollsystem jeweils angewendet und welche Handelspräferenzen den Entwicklungsländern hierbei gewährt werden.

1. Die Agrarprotektion der EG nach Produkten und Regionen

Dem *Abschöpfungssystem* der EG unterliegen beinahe alle wichtigen in der Gemeinschaft erzeugten Produkte: Getreide und Getreidemehl, Fleisch (einschl. lebende Tiere), Milch und Milcherzeugnisse, Eier und Zucker. Zum Teil wird zusätzlich zur Abschöpfung ein Zoll erhoben (z. B. bei Rindfleisch). Die Abschöpfung ist definiert als Differenz zwischen dem niedrigsten Weltmarktpreis an einem bestimmten Hafen der Gemeinschaft (z. B. Rotterdam) und einem festgelegten Mindestimportpreis, dem Schwellenpreis.

Für abschöpfungspflichtige Produkte werden den Entwicklungsländern nur begrenzte Handelspräferenzen gewährt; sie erstrecken sich primär auf AKP-Länder:

(1) Die Importe aus AKP-Ländern unterliegen der variablen Abschöpfung, sind jedoch von zusätzlichen Zöllen generell ausgenommen. In verschiedenen Fällen wurde auch die Abschöpfung um einen Fixbetrag reduziert.

(2) Für Zucker und Rindfleisch bestehen Kontingentregelungen, wonach die begünstigten Lieferländer bestimmte Mengen zoll- und (ganz oder weitgehend) abschöpfungsfrei exportieren können. Im Falle des Zuckers dürfen die Präferenzempfänger insgesamt etwa 1,2 Mio. t Weißzucker abschöpfungs- und zollfrei zu einem EG-Garantiepreis in die EG ausführen. Die Quoten erstrecken sich auf 14 AKP-Länder und drei weitere Entwicklungsländer. Die Abnahmegarantie der EG ist mit einer Liefergarantie der begünstigten Länder verbunden.

Bei *Rindfleisch* sind die Präferenzregelungen sehr viel differenzierter gestaltet. Den AKP-Staaten (vor allem Botswana) wurde die Lieferung von 30 000 t knochenlosem Fleisch zollfrei und zu einem um 90 v. H. ermäßigten Abschöpfungssatz zugestanden, wobei das Exportland gleich-

zeitig eine Abgabe in Höhe der Abschöpfungsermäßigung erhebt. Mit dieser Regelung soll einerseits erreicht werden, daß das Ausfuhrland in den Genuß der Differenz zwischen seinem eigenen Preisniveau und dem der Gemeinschaft kommt, während andererseits preissenkende Effekte innerhalb der EG verhindert werden. Darüber hinaus besteht eine Reihe weiterer Kontingentregelungen, durch die vor allem Argentinien, Uruguay, die USA, Australien und Jugoslawien begünstigt werden¹⁷.

Bei den *nicht abschöpfungspflichtigen Produkten* werden von der EG in der Regel Zölle erhoben. Im Rahmen des *Allgemeinen Präferenzsystems* (APS) erhalten die Entwicklungsländer (115 Länder sowie 27 abhängige Gebiete) Zollvergünstigungen für etwa 320 landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse, wovon jedoch nur 74 für alle Entwicklungsländer zollfrei sind. Für die anderen Produkte besteht die Präferenz in der Regel in einer Zollermäßigung, wobei die verbleibende Zollbelastung um so höher ist, je stärker die betreffenden Produkte mit EG-Erzeugnissen konkurrieren. Auch diese Vergünstigungen können jedoch — was mehrfach geschah — von der Gemeinschaft ausgesetzt werden, wenn die Präferenzeinfuhren bei EG-Erzeugern gleichwertiger oder konkurrierender Produkte „... einen ernstlichen Schaden verursachen oder zu verursachen drohen“¹⁸. Den *AKP-Ländern* wurde für den Export der meisten nicht- abschöpfungspflichtigen Erzeugnisse völlige Zollfreiheit eingeräumt.

Bei Obst und Gemüse praktiziert die EG über das Zollsystem hinaus verschiedene stark importbeschränkende Außenhandelsregelungen, z. B. Ausgleichsabgaben (Referenzpreissystem), Importkontingente und Einfuhrsperren für bestimmte Saisonabschnitte. Im Rahmen der sog. *Mittelmeerpolitik* wurden jedoch 14 Ländern, darunter den Maghreb- und Maschrek-Staaten, erleichterte Zugangsbedingungen zum innergemein-

¹⁷ Im einzelnen handelt es sich um (a) 50 000 t GATT-Globalzollkontingent für knochenloses Rindergefrüpfleisch (abschöpfungsfrei, 20 % Zoll); (b) 23 250 t GATT-Sonderkontingent für knochenloses Rindfleisch hoher Qualität (abschöpfungsfrei, 20 % Zoll); (c) 60 000 t Rindergefrüpfleisch für Konserven und zur sonstigen Verarbeitung (teilweise abschöpfungsfrei, voller Zollsatz); (d) 18 000 t sogen. baby-beef aus Jugoslawien (gestaffelte Abschöpfungsermäßigungen, voller Zollsatz). An länderspezifisch definierten Kontingenten bestehen hierbei außer dem für Jugoslawien (s. o.) solche für die USA (10 000 t), Australien (7 250 t), Argentinien (5 000 t) und Uruguay (1 000 t). Vgl. Schmitz, P. M.: Präferenzabkommen der EG, Referat anlässlich der zweiundzwanzigsten Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Hohenheim, 7. - 9. Oktober 1981.

¹⁸ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 3161/78 des Rates vom 29. 12. 1978 über die Einführung eines allgemeinen Präferenzsystems für bestimmte Erzeugnisse der Kapitel 1 bis 24 des Gemeinsamen Zollhandels zugunsten von Entwicklungsländern, Art. 2, Abl der EG Nr. L375 vom 30. 12. 1978, S. 112 ff.

schaftlichen Markt eingeräumt. Diese nehmen die Form von Zollermäßigungen für bestimmte Exportmengen an, wobei bei frischem Obst und Gemüse allerdings nicht vom System der Einfuhrsperren für die festgelegten Saisonabschnitte abgewichen wird. Auch im Rahmen dieses Präferenzhandels macht die EG von Schutzklauseln Gebrauch.

Bei den Produkten, die in der EG überhaupt nicht angebaut werden (z. B. Kaffee, Tee, Gewürze, Kakao, Bananen, etc.) oder bei solchen, die als Inputs für die industrielle oder landwirtschaftliche Produktion benötigt werden (z. B. Ölsaaten, bestimmte Futtermittel), sind die von der EG erhobenen Zölle besonders niedrig oder gleich Null, da hier kein Bedürfnis für den Schutz einer eigenen Produktion vorliegt.

2. Exporte in die sechs Gründungsmitglieder der EG

Die folgende empirische Analyse der Exporte in die EG-6 erstreckt sich auf den Zeitraum 1972 - 1980. Sie bezieht sich analog zum Konzept der theoretischen Untersuchung primär auf die Entwicklung der *Exportmengen* der verschiedenen *Exportländergruppen* für die *einzelnen Agrarprodukte* (bzw. Gruppen von Agrarprodukten). Aufgrund erheblicher Schwierigkeiten bei der Datenaufbereitung mußte allerdings eine sehr grobe Produktgruppenklassifizierung, nämlich die nach BZT-Kapiteln, verwendet werden. Als „Agrarprodukte“ werden dabei die Produkte bezeichnet, die den Kapiteln 1 - 4, 7 - 12 und 15 - 24 zugeordnet sind.

Zur Einschätzung der Tendenzen, die für die Exporte der Entwicklungsländer festzustellen sind, wurden zunächst mithilfe halblogarithmischer Trendfunktionen für jede Produktgruppe durchschnittliche jährliche Wachstumsraten der mengenmäßigen Importe der EG-6 aus

- (a) der Welt insgesamt (einschl. der Länder der EG)
- (b) der Europäischen Gemeinschaft insgesamt
- (c) der EG-6
- (d) der EG-3
- (e) den Drittländern insgesamt
- (f) den Entwicklungsländern und
- (g) den entwickelten Drittländern

berechnet und verglichen. (Dabei sind die „Importe der EG-6 aus der EG-6“ als Summe der Importe zu interpretieren, die alle Mitglieds-

länder der EG-6 aus den jeweils anderen Ländern der EG-6 getätigt haben). Die Ergebnisse sind in *Tabelle 1* wiedergegeben, in der für eine bessere Einschätzung der Bedeutung des jeweiligen Importproduktes zusätzlich in der ersten Spalte der Anteil am Importwert der EG-6 im Basisjahr 1972 angegeben wird.

2.1 Abschöpfungspflichtige Produkte

Für die Importe abschöpfungspflichtiger Produkte, deren Anteil am Importwert der EG-6 im Basisjahr rd. 40 v. H. betrug, sind folgende vier Grundtendenzen festzustellen (vgl. *Tabelle 1*):

Tendenz 1: Die gesamten (alle abschöpfungspflichtigen Produkte)¹⁹ mengenmäßigen Importe der Länder der EG-6 aus der Welt insgesamt nahmen im Beobachtungszeitraum nur noch geringfügig zu.

Dieses Ergebnis entspricht genau dem der theoretischen Analyse. Allerdings erscheint bei produktgruppenspezifischer Betrachtung eine Differenzierung erforderlich. Eine rückläufige Entwicklung ist für die wichtigsten Importprodukte, Fleisch und Getreide, festzustellen. Sie läßt sich analog zur obigen theoretischen Darstellung weitgehend durch die — mithilfe des Stützpreis- und Abschöpfungssystems erreichte — zunehmende Eigenversorgung der jeweiligen Hauptimportländer der EG-6 erklären: Im Zeitraum 1972/74 bis 1977/79²⁰ stieg der Selbstversorgungsgrad für *Fleisch* in der Bundesrepublik Deutschland von 84 v. H. auf 87 v. H., in Italien von 71 v. H. auf 76 v. H.; er erhöhte sich für *Getreide* in Deutschland von 79 v. H. auf 88 v. H., in Belgien von 42 v. H. auf 45 v. H.²¹ Es sei hinzugefügt, daß schon scheinbar geringfügige Veränderungen des Selbstversorgungsgrades zu erheblichen Veränderungen der Importnachfrage der EG führen²².

¹⁹ Die Gewichtung der durchschnittlichen Wachstumsraten (Zeile „insgesamt“) erfolgt anhand der Anteile der Produktgruppen am Wert der Importe der EG-6 aus der Welt insgesamt bzw. aus der jeweiligen Exportländergruppe im Jahre 1972.

²⁰ Das „Jahr“ 1972/74 entspricht dem Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 1972/73 und 1973/74, etc.

²¹ Vgl. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Münster/Hiltrup, lfd. Jg.

²² Dies betonte sinngemäß schon 1958 der sog. „Haberler-Report“: „Since in ... Western Europe net imports of agricultural products represent the ... margin by which their large domestic consumption exceeds their large, but not quite so large, domestic production, a relatively small restraint on domestic production ... could lead to a large percentage increase in their net imports.“ Vgl. *GATT: Trends in International Trade: A Report by a Panel of Experts*, Genf 1958, Abs. 46.

Tabelle 1: Entwicklung des Volumens der Agrarimporte der EG-6 aus verschiedenen Ländergruppen, 1972 - 1980:
Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten^{a)}, in v. H.

	Produktgruppe	Anteil am Importwert der EG-6 (1972)	Exportländergruppe					
			Welt	Europ. Gemeinschaft			Drittländer	
				EG ins- gesamt	EG-6	EG-3	Entwick- lungs- länder	entwick. Dritt- länder
			Abschöpfungspflichtige Produkte					
01	Lebende Tiere	7,3	0,0	3,5	4,9	- 7,0	- 7,8	- 7,8
02	Fleisch ^{b)}	12,1	- 3,4	6,4	4,6	12,3	- 3,9	- 10,9
04	Milch, Milcherzeugnisse, Eier ^{c)}	6,6	10,0	10,3	10,0	19,3	3,0	6,6
10	Getreide	10,6	- 0,7	3,4	2,1	21,8	- 3,9	- 11,7
11	Müllereierzeugnisse ^{d)}	0,6	4,4	5,5	5,6	2,3	- 7,3	- 8,5
17	Zucker ^{e)}	2,1	4,4	1,2	0,9	9,6	6,8	4,5
	insgesamt	40,0	0,7	5,8	5,2	7,6	- 3,8	- 8,9
								- 3,0

		Nicht abschöpfungspflichtige Produkte									
		2,9	4,3	1,9	0,5	3,6	7,8	11,6	6,3		
03	Fische ^{f)}	5,4	8,9	5,5	5,5	5,9	11,8	14,0	3,5		
07	Gemüse ^{g)}	8,7	1,0	2,3	2,2	14,1	0,5	— 0,8	1,9		
08	Obst ^{h)}	5,5	2,8	10,0	9,8	13,0	2,5	2,6	— 1,0		
09	Kaffee, Tee, Gewürze	6,8	6,0	3,3	5,0	— 4,3	6,5	2,1	7,9		
12	Ölsaaten ⁱ⁾	4,9	3,4	5,5	5,2	9,5	1,8	3,9	— 0,8		
15	Tier u. pflanzl. Fette u. Öle ^{k)}	4,0	4,7	6,2	4,3	17,0	3,4	8,6	— 0,3		
16	Zubereit. v. Fleisch u. Fischen ^{l)}	2,4	2,8	8,6	3,9	21,1	1,5	1,4	3,4		
18	Kakao u. Kakaoprodukte	1,0	8,4	8,6	7,9	18,1	5,9	— 5,5	9,0		
19	Zubereit. v. Getreide/Back- waren ^{m)}	3,9	2,9	4,8	4,8	15,4	0,8	2,3	— 0,3		
20	Zubereit. v. Obst u. Gemüsen ⁿ⁾	0,9	8,7	8,3	7,9	15,4	11,0	4,7	15,6		
21	Sonst. Lebensmittelzuberei- tungen	4,5	0,8	0,9	0,8	7,0	0,1	— 8,6	3,5		
22	Getränke ^{o)}	6,6	8,5	7,4	8,1	— 7,2	8,9	10,0	7,7		
23	Futtermittel aus Nebenpro- dukten ^{p)}	3,2	3,6	10,3	9,0	20,2	0,7	5,1	— 2,5		
24	Tabak										
	insgesamt	60,0	4,4	4,8	4,5	5,1	4,1	4,0	3,3		
	Total	100,0	2,9	5,3	4,9	6,5	2,0	1,7	1,2		

a) Errechnet anhand halblogarithmischer Trendfunktionen. — b) Einschl. genießbarem Schlachtabfall. — c) Ferner: natürl. Honig; genießbare Waren tier. Ursprungs, a.w.g.n.i. — d) Ferner: Malz; Stärke; Kleber; Inulin. — e) Einschl. Zuckerwaren. — f) Einschl. Krebstiere u. Weichtiere. — g) Einschl. Pflanzen, Wurzeln u. Knollen, die zu Ernährungszwecken verwendet werden. — h) Genießbare Früchte; Schalen von Zitrusfrüchten oder von Melonen. — i) Einschl. öhaltige Früchte, versch. Samen u. Früchte; Pflanzen zum Gewerbe- u. Heilgebrauch; Stroh u. Futter. — k) Einschl. Erzeugnisse ihrer Spaltung; genießbare verarbeitete Fette; Wachse tier- u. pflanzlichen Ursprungs. — l) Einschl. Zubereitung von Krebs- und Weichtieren. — m) Oder von Mehl, o. Stärke. n) Zubereitung v. Gemüse, Küchenkräutern, Früchten und anderen Pflanzen o. Pflanzenteilen. — o) Einschl. alkoholische Flüssigkeiten u. Essig. — p) Abfälle u. Rückstände der Lebensmittelindustrie/zubereitetes Futter.

Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Reihe Außenhandel, Analytische Übersichten, Luxemburg, Ird. Jgg.; eigene Berechnungen.

Tendenz 2: Die Importe der Länder der EG-6 aus Partnerländern der Gemeinschaft („EG insgesamt“) erfuhren einen relativ starken Anstieg, während die aus Drittländern deutlich zurückgingen.

Auch dieses Ergebnis stimmt mit dem der theoretischen Analyse überein und läßt sich analog dadurch erklären, daß (a) in den Exportländern der EG durch die hohen Stützpreise die Überproduktion weiter angeregt und (b) die zusätzlichen Überschüsse unter dem Schutz der Gemeinschaftspräferenz in die Importländer der EG-6 exportiert wurden — unter Verdrängung von Lieferungen der Drittländer²³.

Dies zeigt am besten das Beispiel *Fleisch*. Im Zeitraum 1972/74 bis 1977/79 erhöhte sich der Selbstversorgungsgrad in den Niederlanden von 184 v. H. auf 194 v. H., in Irland von 236 v. H. auf 260 v. H.²⁴. Der Verdrängungseffekt erstreckte sich vor allem auf *Rindfleisch*. Nachdem die EG Anfang der 70er Jahre zur Erhöhung der Selbstversorgung mit Rindfleisch eine deutliche Anhebung der Marktordnungspreise und andere produktionsfördernde Maßnahmen ergriffen hatte, stieg die Produktion ab 1973 sehr stark an. So mußte die EG-Kommission Mitte 1974 die Rindflescheinfuhren aus Drittländern vorübergehend ganz aussetzen; sie erreichten danach nie wieder ihr früheres Niveau und waren im Gegenteil weiterhin rückläufig, da sich der Trend zu einer

²³ In dem vorliegenden Beitrag wird mehrfach von dem starken Anstieg des innergemeinschaftlichen Handels mit abschöpfungspflichtigen Produkten in den 70er Jahren auf Handelsumlenkungseffekte zu Lasten von Drittlandsexporten geschlossen. Demgegenüber wird in der Literatur zum EG-Agrarhandel der 60er Jahre verschiedentlich betont, der zunehmende Handelsaustausch von Agrarprodukten innerhalb der EG sei auch weitgehend auf — aus zunehmender Spezialisierung (Arbeitsteilung) innerhalb der EG resultierende — handelsschaffende Effekte zurückzuführen (vgl. z. B. Rodeimer, H.: Die EG-Agrarpolitik, a.a.O.; Henze, A. und G. Schmitt: Agrarpolitik und Entwicklungspolitik der EWG im Interessenkonflikt (Korreferat), in: Buchholz, H. E. und W. von Urff (Hrsg.): Agrarpolitik im Spannungsfeld der internationalen Entwicklungspolitik, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V., Bd. XI, München usw. 1974, S. 116). Definert man „Spezialisierung“ in der Weise, daß dem Produktionsanstieg in den Ländern der EG, die sich auf dieses Produkt spezialisieren, ein Produktionsrückgang oder zumindest ein rückläufiger Selbstversorgungsgrad in anderen Ländern der EG entsprechen muß, so scheint es in der realen Entwicklung der EG-Landwirtschaft in den 70er Jahren bei abschöpfungspflichtigen Produkten weniger zur Spezialisierung als zu einer allgemeinen Produktionsausdehnung gekommen zu sein — wobei sich der starke Zuwachs des Intra-Handels daraus erklärt, daß in den Hauptimportländern der EG zwar der Selbstversorgungsgrad anstieg, andererseits aber noch genug Spielraum für die — durch die Gemeinschaftspräferenz ermöglichte — Verdrängung von Drittlandsimporten durch Exporte der Partnerländer vorhanden war.

²⁴ Vgl. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., lfd. Jgg.

Tabelle 2

Selbstversorgungsgrade^{a)} für Rindfleisch^{b)} in den Hauptimportländern der EG-6 und sie beliefernden Exportländern der EG-9, 1972/74 und 1977/79^{c)}, in v. H.

	1972/74	1977/79
<i>Importländer</i>		
Deutschland	91,0	100,0
Italien	55,0	61,0
<i>Exportländer</i>		
Niederlande	118,0	130,0
Irland	565,0	580,0
Dänemark	295,0	313,0

a) Inlandserzeugung in v. H. des Gesamtverbrauchs. — b) Einschl. Kalbfleisch. — c) 1972/74 = ϕ 1972/73 und 1973/74, etc.

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Münster/Hiltrup, lfd. Jgg.

zunehmenden Eigenversorgung in den Importländern und zu steigenden Überschüssen in den Exportländern der Gemeinschaft fortsetzte (vgl. Tabelle 2).

Tendenz 3: Die Importe der Länder der EG-6 aus den drei Beitrittsländern stiegen erheblich stärker an als die aus Partnerländern der EG-6.

Dies dürfte, analog zu den Ergebnissen der theoretischen Darstellung, auf die besonders starken Impulse zurückzuführen sein, die in den Beitrittsländern vom Beitritt zur Gemeinschaft — dem verbesserten Marktzutritt, der Entstehung zusätzlicher exportfähiger Überschüsse²⁵ infolge der beitriffsbedingten Preisanhebungen und der Umlenkung bisheriger Exporte vom Weltmarkt auf den attraktiveren EG-Binnenmarkt — auf die Entwicklung der Exporte in die EG-6 ausgingen. Die hohen Exportsteigerungsraten der EG-3 haben allerdings auch mit der Tatsache zu tun, daß deren Exportmengen in der Ausgangslage vergleichsweise gering waren²⁶.

²⁵ Für einige Angaben über den Anstieg des Selbstversorgungsgrades in den Exportländern Irland und Dänemark vgl. den unteren Teil von Tabelle 4.

²⁶ Der Anteil der Lieferungen der EG-3 an den mengenmäßigen Importen der Länder der EG-6 betrug 1972 für lebende Tiere 8,7 v. H.; Fleisch 12,2 v. H.; Milch, Milcherzeugnisse und Eier 4,4 v. H.; Getreide 1,1 v. H.; Müllereierzeugnisse 3,5 v. H. und Zucker 1,2 v. H. (Berechnet nach den Tabelle 2 zugrundegelegten Importangaben.)

Tendenz 4: Die Importe der EG-6 aus Entwicklungsländern gingen erheblich stärker zurück als die aus entwickelten Drittländern.

Auch dieses Ergebnis entspricht dem unserer theoretischen Analyse. Es dürfte weitgehend auf die — zum Teil durch Preisstützung und Exporterstattungen bedingte — größere Wettbewerbsfähigkeit der Exporte der entwickelten Drittländer zurückzuführen sein. Dies gilt z. B. für *Fleisch*. Von der restriktiven Rindfleisch-Einfuhrpolitik der EG waren, wie *Tabelle 1* zeigt, die Entwicklungsländer besonders betroffen²⁷. Offenbar hatten die gewährten Präferenzen (s. o.) hier nur einen begrenzten Effekt.

Auch bei *Getreide* dürfte die schlechtere Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer von einer gewissen Bedeutung für deren ungünstigere Exportentwicklung (vgl. *Tabelle 1*) gewesen sein. Die meisten wirtschaftlich entwickelten Getreideexportländer betreiben ein wirksames Preisstützungs- und Exporterstattungssystem²⁸. Andererseits spricht einiges dafür, daß eine weitere wichtige Ursache für die ungünstige Entwicklung der Getreideexporte verschiedener Entwicklungsländer deren begrenzte *Lieferfähigkeit* war. In der Literatur²⁹ wird häufig betont, der Rückgang des Exportangebotes der Entwicklungsländer sei bei Getreide vor allem auf den im Verhältnis zur Eigenproduktion überproportional anwachsenden Eigenverbrauch (rasches Bevölkerungswachstum und steigender Pro-Kopf-Verbrauch) zurückzuführen.

²⁷ Für eine Analyse der Konsequenzen, die sich für Uruguay ergaben, vgl. Gaese, H.: Der europäische Rindfleisch-Importstopp aus der Sicht eines überseeischen Agrarexportlandes, in: *Berichte über Landwirtschaft*, Vol. 55 (1977), S. 129 - 139.

²⁸ Dies gilt nicht nur für die Vereinigten Staaten, wie das folgende Zitat verdeutlicht: „Most of the major exporters pay support prices to producers. In Canada and Australia, initial payments are guaranteed to farmers. ... If the competitive situation is such that grain prices in world markets are below the initial payment, producers can receive payment from a stabilization fund or the treasury, depending on the country. The potential for treasury outlays can sometimes act as a constraint on the marketing board's action. ... Given the present grain situation, exporters are particularly concerned about support price levels in order to remain competitive in world markets. ... In some cases, grain exporters also pay production and transportation subsidies. These subsidies lower unit costs and can affect prices at which grain is offered for sale in world markets.“ Steele, W. S.: *Agricultural Policies of Exporters and Importers of Grains, Oilseeds and Cotton*, USDA Foreign Demand and Competition Division, Washington 1977, S. 14.

²⁹ Vgl. z. B. Wagstaff, H. R.: EEC Food Imports From the Third World and International Responsibility in Agricultural Policy, in: *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 2 (1974/75), S. 16 f.; Heidhues, Th.: *World Food — Interdependence of Farm and Trade Policies*, Trade Policy Research Centre, International Issues No. 3, London 1977, S. 6; Buchholz, H. E.: *Agrarprodukte der Entwicklungsländer und Weltmarkt*, in: Hohnholz, J. G. (Hrsg.): *Die Armut der ländlichen Bevölkerung in der Dritten Welt*, Tübingen 1980, S. 76 ff.

Die günstige Entwicklung der Zuckerexporte der Entwicklungsländer in die EG-6³⁰ dürfte auch durch die oben beschriebenen, seit 1975 bestehenden und gegenüber vorherigen Vereinbarungen (Arusha, Jaunde) erweiterten Präferenzen des EG-Zuckerprotokolls ermöglicht worden sein. Von den Zuckerimporten, die die EG aus Entwicklungsländern bezieht, werden 40 v. H. von Präferenzempfängern (Inhaber von Lieferkontingenten) gestellt. Es sei hinzugefügt, daß die Zuckerpräferenzen von der EG gewährt wurden, obwohl bei diesem Produkt längst eine Selbstversorgung von über 100 v. H. erreicht war³¹. So mußte die EG zunehmend selbst Zucker (re-)exportieren. Es liegt auf der Hand, daß von diesen Exporten ein Druck auf den Weltmarktpreis ausging, der sich auf die Exporterlöse der Entwicklungsländer, vor allem derjenigen, die keine Lieferkontingente von der EG besaßen, ungünstig auswirkte³². Aber auch die von der EG begünstigten Entwicklungsländer wurden in dem Maße, in dem sie auch den Weltmarkt belieferten³³, betroffen.

2.2 Nicht abschöpfungspflichtige Produkte

Auch für die Importe der EG-6 an nicht abschöpfungspflichtigen Produkten zeichnen sich für den Beobachtungszeitraum vier deutliche Tendenzen ab, die ebenfalls weitgehend mit den Ergebnissen der theoretischen Analyse übereinstimmen.

Tendenz 1: Die gesamten (alle nicht abschöpfungspflichtigen Produkte) mengenmäßigen Importe der EG-6 aus der Welt insgesamt stiegen relativ stark an.

Diese Entwicklung steht in deutlichem Gegensatz zu der für abschöpfungspflichtige Produkte festgestellten Importstagnation. Sie erklärt sich — analog zur theoretischen Darstellung — weitgehend aus der Tatsache, daß für die meisten dieser Produkte der Einfuhrschutz

³⁰ Noch günstiger verliefen die Zuckerexporte für die entwickelten Drittländer, wie aus Tabelle 1 hervorgeht. Dies dürfte im wesentlichen auf die stark angewachsenen Isoglukose-Lieferungen der USA zurückzuführen sein.

³¹ Der Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft für Zucker erhöhte sich im Zeitraum 1972/73 - 1978/79 von 92 v. H. auf 124 v. H. Vgl. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., lfd. Jgg.

³² Vgl. hierzu auch Urff, W. v.: Verstärkte Öffnung der Agrarmärkte, in: Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union, Bd. 6: Die agrarwirtschaftliche Integration Europas, Groeben, H. v. d. und H. Möller (Hrsg.), Baden-Baden 1979, S. 176.

³³ So betrug der Anteil auf dem „freien“ Weltmarkt am gesamten mengenmäßigen Zuckerexport im Jahre 1979 für Malawi 69,5 v. H., Fidschi 57,3 v. H., Barbados 48,9 v. H. und Madagaskar 48,2 v. H. Vgl. Schmitz, P. M.: Präferenzabkommen der EG, a.a.O., S. 24.

vergleichsweise gering ist. In den Importländern der EG-6 stieg die Selbstversorgung kaum nennenswert an (was bei vielen — z. B. tropischen — Erzeugnissen ohnehin nicht möglich ist), während gleichzeitig die Nachfrage in einigen Fällen stark expandierte.

Dies gilt vor allem für *Futtermittel*. Die aus der hohen Einkommenselastizität der Nachfrage nach Fleisch und dem strengen EG-Außenschutz (Abschöpfungssystem) für diese Produktgruppe resultierende massive Ausdehnung der tierischen Veredelungsproduktion führte in den 70er Jahren zu einem starken Anstieg der Nachfrage nach Futtermitteln in der EG, die sich angesichts der relativ hohen EG-Stützpreise für Futtergetreide sowie einer liberalen Einfuhrregelung für Eiweißfuttermittel und Getreidesubstitute insbesondere in einem beträchtlichen Wachstum der Importnachfrage nach Ölsaaten, Ölkuchen und Tapioka niederschlug³⁴.

Tendenz 2: Die Importe der Länder der EG-6 aus Partnerländern der Gemeinschaft („EG insgesamt“) nahmen geringfügig stärker zu als die aus Drittländern.

Hierin kommt auch die Tatsache zum Ausdruck, daß die Gemeinschaftspräferenz bei zollpflichtigen Produkten meist weniger stark ausgeprägt ist als bei abschöpfungspflichtigen Erzeugnissen. (Besonders gering ist der Zollschatz für viele — weil präferenzierte — Importe aus Entwicklungsländern). Allerdings handelt es sich hier nur um eine Durchschnittsbetrachtung. In einigen Fällen (insbesondere: Obst; tierische und pflanzliche Fette und Öle; Kakao und Kakoprodukte; Zubereitungen von Obst und Gemüse; Tabak) stiegen — vor allem aufgrund des Einfuhrschutzes — die Lieferungen der EG-Partnerländer erheblich stärker an als die aus Drittländern, während es sich in anderen Fällen (insbesondere: Fische; Gemüse; Ölsaaten; Futtermittel aus Nebenprodukten) aufgrund der größeren Lieferfähigkeit der Drittländer umgekehrt verhielt.

Tendenz 3: Die Importe der Länder der EG-6 aus den drei Beitrittsländern entwickelten sich etwas günstiger als die aus Partnerländern der EG-6.

Auch hier ist die Durchschnittsbetrachtung nur von begrenzter Aussagekraft. Für viele Produktgruppen ergaben sich, wie *Tabelle 1* zeigt, beitriffsbedingt außerordentlich hohe Wachstumsraten der Exporte der EG-3 in die EG-6; hierin kommt der typische Effekt der Erweiterung

³⁴ Vgl. auch Thiede, G.: Auslandsfutter in der EG — Bedeutung und Umfang, in: *Agrarwirtschaft*, Vol. 29 (1980), S. 5 – 9.

einer Zollunion³⁵ zum Ausdruck, der allerdings wegen der meist niedrigen Ausgangsbasis besonders stark in Erscheinung tritt.

Tendenz 4: Die Importe der EG-6 aus Entwicklungsländern erfuhren ein etwas stärkeres Wachstum als die aus entwickelten Drittländern.

Zu diesem Ergebnis dürften (a) die den Entwicklungsländern im Rahmen der APS-, AKP- und Mittelmeerpolitik eingeräumten Zollpräferenzen sowie (b) die Verbesserung der Lieferfähigkeit der Entwicklungsländer bei wichtigen Produkten wesentlich beigetragen haben. Die Zollpräferenzen haben sich vor allem bei Fischen, tierischen und pflanzlichen Fetten und Ölen, Zubereitungen von Fleisch und Fischen, Zubereitungen von Obst und Gemüse sowie Tabak günstig ausgewirkt (vgl. Tabelle 1).

Die außerordentlich starke Expansion der *Gemüse*exporte der Entwicklungsländer erklärt sich aus der Tatsache, daß in dieser Produktgruppe auch Tapioka und andere für Futterzwecke verwendete stärkehaltige Wurzeln und Knollen enthalten sind, für welche die Lieferfähigkeit der Entwicklungsländer (vor allem Thailand, Indonesien, China) unter dem Einfluß der Nachfrageexpansion besonders stark zunahm. Aus demselben Grunde stiegen die Entwicklungsländer-Exporte der Produktgruppe „Futtermittel aus Nebenprodukten“, die sich vor allem auf Lieferungen lateinamerikanischer Staaten (insbesondere Brasilien) von Ölkuchen und Ölrückständen beziehen, sehr rasch an³⁶.

Ungünstig für die Entwicklungsländer verliefen vor allem die Exporte von *Getränken* (vgl. Tabelle 1). Sie erstrecken sich primär auf Wein, dessen Import durch die EG einer vergleichsweise restriktiven Regelung unterworfen wurde, nachdem infolge der Festsetzung hoher Weinmarktordnungspreise und zusätzlicher Investitionssubventionen auf dem Binnenmarkt der Gemeinschaft erhebliche strukturelle Überschüsse entstanden waren.

3. Exporte in die drei Beitrittsländer

Die Analyse der Exporte in die drei Beitrittsländer („EG-3“) erstreckt sich aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf den Zeitraum 1974 - 1980. Ihre Ergebnisse können im Rahmen des vorliegenden Beitrages nur stark zusammengefaßt wiedergegeben werden, wobei vor

³⁵ Vgl. auch Rohwedder, J.: Handelsumlenkung bei der Erweiterung einer Zollunion, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 112 (1976), S. 711 - 718.

³⁶ Für eine ausführlichere Darstellung der Entwicklung dieses Weltmarktes, einschl. der Außenhandelsregelungen der Hauptimportländer vgl. Morton, K. and P. Tulloch: Trade and Developing Countries, London 1978, S. 137 ff.

Tabelle 3: Entwicklung des Volumens der Agrarimporte der EG-3 aus verschiedenen Ländergruppen, 1974 - 1980: Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten^{a)}, in v. H.

		Exportländergruppe														
Produktgruppe ^{b)}		Anteil am Importwert der EG-3 (1974)	Welt		Europ. Gemeinschaft			Drittländer								
					EG insges.	EG-3	EG-6	Dritt-länder	Ent-wick-lungs-länder	ent-wick. Dritt-länder						
Abschöpfungspflichtige Produkte																
01	Lebende Tiere	1,9	—	7,1	—	7,0	—	7,1	0,2	—	20,8	—	11,3	—	20,9	
02	Fleisch	10,9	—	2,7	—	6,1	—	3,6	16,6	—	2,4	—	6,6	—	2,1	
04	Milch, Milcherzeugnisse, Eier	7,2	—	6,4	—	6,8	—	5,1	—	9,4	—	5,2	—	9,8	—	5,9
10	Getreide	13,1	—	5,5	—	5,3	—	14,7	—	8,1	—	5,6	—	30,9	—	5,0
11	Müllereierzeugnisse	1,2	—	11,3	—	10,5	—	10,0	—	12,8	—	15,5	—	28,5	—	13,3
17	Zucker	7,9	—	1,4	—	8,4	—	7,4	—	16,1	—	0,4	—	13,3	—	5,0
	insgesamt	42,2	—	3,0	—	3,0	—	2,8	—	8,4	—	3,1	—	7,1	—	4,6

		Nicht abschöpfungspflichtige Produkte									
		1,9	9,4	16,4	13,1	19,3	6,7	15,1	6,1		
03	Fische										
07	Gemüse	3,9	5,8	11,7	12,2	11,8	2,6	3,7	1,5		
08	Obst	6,6	1,9	10,1	33,3	8,4	—	0,6	0,1	—	1,5
09	Kaffee, Tee, Gewürze	4,6	—	13,5	18,2	12,7	—	2,5	—	—	11,8
12	Ölsaaten	4,8	5,7	5,3	0,1	9,7	5,7	—	18,7	12,3	
15	Tier. u. pflanzl. Fette u. Öle ..	6,3	4,6	11,0	2,6	13,4	0,6	0,6	0,5		
16	Zubereit. v. Fleisch u. Fischen	4,8	3,2	6,5	4,6	10,5	—	0,4	6,2	—	5,7
18	Kakao u. Kakaoprodukte	3,8	—	6,6	0,0	17,9	—	4,2	—	4,3	2,3
19	Zubereit. v. Getreide/Back- waren	0,6	6,9	12,8	12,3	12,8	—	6,9	—	5,2	—
20	Zubereit. v. Obst u. Gemüse ..	4,5	—	10,4	20,5	9,5	—	4,3	0,3	—	7,1
21	Sonst. Lebensmittelzuberei- tungen	1,3	8,5	9,9	2,1	21,2	6,2	6,8	5,9		
22	Getränke	5,3	3,3	4,3	—	10,2	—	0,6	—	3,2	17,2
23	Futtermittel aus Nebenpro- dukten	4,8	11,5	15,4	7,9	17,9	7,9	12,3	7,3		
24	Tabak	4,6	2,4	7,5	11,4	6,5	2,0	4,6	—	2,3	
	insgesamt	57,8	3,7	8,8	4,7	12,0	0,9	—	0,4	1,8	
	Total	100,0	0,8	2,8	3,4	2,1	—	0,5	1,3	—	0,9

a) Errechnet anhand halblogarithmischer Trendfunktionen. — b) Für eine genaue Definition der Produktgruppen vgl. die Anmerkungen zu Tabelle 1.
 Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Reihe Außenhandel, Analytische Übersichten, Luxemburg, 14d. Jgg.; eigene Berechnungen.

Tabelle 4

Selbstversorgungsgrade^{a)} in Importländern der EG-3 und sie beliefernden Exportländern der EG-3, 1972/74 und 1977/79^{b)}, in v. H.

	Produkt	1972/74	1977/79
<i>Importländer</i>			
Vereinigtes Königreich	Rindfleisch ^{c)}	71,0	75,0
	Getreide	67,0	77,0
	Butter	16,0	41,0
	Käse	61,0	68,0
	Eier	97,0	101,0
	Zucker	33,0	42,0
Irland	Getreide	64,0	90,0
Dänemark	Getreide	96,0	114,0
<i>Exportländer</i>			
Irland	Rindfleisch ^{c)}	565,0	579,0
	Käse	511,0	635,0
	Butter	113,0	333,0
	Zucker	209,0	121,0
Dänemark	Rindfleisch ^{c)}	295,0	313,0
	Käse	277,0	360,0
	Zucker	130,0	211,0

a) Inlandserzeugung in v.H. des Gesamtverbrauchs. — b) 1972/74 = Ø 1972/73 und 1973/74 usw. — c) Einschl. Kalbfleisch.

Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Münster/Hiltrup, lfd. Jgg.; eigene Berechnungen.

allein ein Vergleich mit den Tendenzen erfolgt, die für die Exporte in die EG-6 ermittelt wurden.

3.1 Abschöpfungspflichtige Produkte

Für die Entwicklung der mengenmäßigen Importe der EG-3 an abschöpfungspflichtigen Produkten lassen sich folgende vier Tendenzen feststellen (vgl. Tabelle 3):

Tendenz 1: Die gesamten (alle abschöpfungspflichtigen Produkte) mengenmäßigen Importe der EG-3 aus der Welt insgesamt erfuhren im Beobachtungszeitraum einen deutlichen Rückgang.

Hieraus läßt sich bereits erkennen, daß die Selbstversorgung in den importierenden Beitrittsländern noch stärker zunahm als in den importierenden Ländern der EG-6. Ein eindrucksvolles Bild von der Entwicklung der Selbstversorgungsgrade für Importprodukte der EG-3 vermittelt der obere Teil von *Tabelle 4*. Entscheidend hierfür dürften (neben der aufgrund des schwächeren Wirtschaftswachstums geringeren Nachfrageausdehnung) vor allem die starken beitriffsbedingten Produktionsanreize gewesen sein.

Tendenz 2: Vom Rückgang der Importnachfrage der EG-3 waren die beiden zusammengefaßten Exportländergruppen „EG insgesamt“ und „Drittländer“ in etwa gleicher Weise betroffen.

Hinter dieser Tendenz verbergen sich jedoch sehr unterschiedliche Entwicklungen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Tendenz 3: Während die gegenseitigen Importe der Länder der EG-3 expandierten, gingen die Importe aus den Ländern der EG-6 stark zurück.

Der erste Teil dieses Ergebnisses erklärt sich teils aus der Umlenkung bisheriger Exporte der Beitrittsländer vom Weltmarkt auf die attraktiveren Märkte der jeweils anderen Beitrittsländer, teils aus der beitriffsbedingten Ausdehnung von Produktionsüberschüssen in den exportierenden Ländern der EG-3. Wie stark die Selbstversorgungsgrade in diesen Ländern anstiegen, geht aus dem unteren Teil von *Tabelle 4* hervor.

Der zweite Teil von Tendenz 3 steht in deutlichem Widerspruch zu den Schlußfolgerungen der theoretischen Darstellung. Geht man davon aus, daß die Ursache für die rückläufige Tendenz der Exporte der EG-6 nicht in deren mangelnder Lieferfähigkeit lag, so hat auf den Märkten der Beitrittsländer infolge der Ausweitung des Handels zwischen den Beitrittsländern offenbar eine Verdrängung von Exporten der EG-6 stattgefunden. Nur bei Fleisch konnten die Exporte der EG-6 — sehr stark — ausgedehnt werden³⁷.

Tendenz 4: Während die Importe der EG-3 aus entwickelten Drittländern abnahmen, erfuhren die aus Entwicklungsländern insgesamt einen erheblichen Anstieg.

Hier besteht nur ein scheinbarer Gegensatz zu der Entwicklung auf den Märkten der EG-6. Wie *Tabelle 3* zeigt, ist der starke durchschnitt-

³⁷ Es handelt sich vor allem um Exporte der Niederlande, deren Selbstversorgungsgrad im Zeitraum 1972/74 - 1977/79 von 117 v. H. auf 130 v. H. anstieg. Vgl. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., lfd. Jgg.

liche Anstieg der Importe abschöpfungspflichtiger Produkte aus Entwicklungsländern ausschließlich auf den günstigen Verlauf der Zuckerexporte zurückzuführen, die etwa 80 v. H. des wertmäßigen Exports der Entwicklungsländer in die Beitrittsländer stellten⁹⁸. Für alle anderen Produktgruppen waren die Exporte der Entwicklungsländer in die EG-3 rückläufig, und zwar — in Übereinstimmung mit der Entwicklung auf den Märkten der EG-6 — erheblich deutlicher als die Exporte der entwickelten Drittländer.

3.2 Nicht abschöpfungspflichtige Produkte

Für die Importe der EG-3 an nicht abschöpfungspflichtigen Produkten sind folgende vier Tendenzen erkennbar (vgl. *Tabelle 3*):

Tendenz 1: Die gesamten (alle nicht abschöpfungspflichtigen Produkte) gegenmäßigen Importe der EG-3 aus aller Welt nahmen erheblich zu.

Hierbei besteht, auch hinsichtlich der Ursachen, weitgehende Übereinstimmung mit der Entwicklung auf den Märkten der EG-6. Das etwas geringere Importwachstum der EG-3 dürfte teilweise auf einen gewissen Anstieg des Selbstversorgungsgrades zurückzuführen sein.

Tendenz 2: Die Importe der Länder der EG-3 aus anderen Ländern der Gemeinschaft stiegen stark an, während die aus Drittländern insgesamt kaum noch zunahmen.

In diesem Ergebnis dürften sich primär die typischen handelsumlenkenden Wirkungen der Erweiterung einer Zollunion widerspiegeln, wobei allerdings auch handelsschaffende Effekte wirksam waren. Von den drei Beitrittsländern wurden Zölle gegenüber den Partnerländern abgebaut und die EG-Außenzölle übernommen. Zollerhöhungen ergaben sich vor allem gegenüber früheren EFTA-Partnern und — seitens Großbritanniens — gegenüber den Commonwealth-Ländern, die ihre bisherigen Handelspräferenzen, welche ihnen einen relativ ungehinderten Zugang zum britischen Markt gewährleisteten, verloren.

Tendenz 3: Die gegenseitigen Importe der drei Beitrittsländer expandierten weit weniger stark als die Importe der Beitrittsländer aus der EG-6.

⁹⁸ Der größte Teil der Zuckerlieferungen im Rahmen der den Entwicklungsländern zugestandenen Kontingente (s. o.) geht nach Großbritannien. Mit diesen Vereinbarungen wurde das Ziel verfolgt, den zuckerexportierenden Commonwealth-Ländern trotz des Beitritts des Vereinigten Königreichs den Zugang zum britischen Markt zu sichern, der ihnen zuvor im Rahmen des Commonwealth Sugar Agreement gewährt worden war. Vgl. auch Hagelberg, G. B.: Sugar, in: Payer, Ch. (Ed.): *Commodity Trade of the Third World*, London/Basingstoke 1976, S. 104 - 1028.

Die Tatsache, daß die sechs Gründungsmitglieder der EG erheblich stärker vom verbesserten Zugang zu den Märkten der Beitrittsländer profitierten als die Beitrittsländer — durch die gegenseitige Marktöffnung — selbst, ist offensichtlich darauf zurückzuführen, daß der Handel zwischen den letzteren schon zuvor im Rahmen der EFTA weitgehend liberalisiert war.

Tendenz 4: Die Importe der EG-3 aus Entwicklungsländern waren leicht rückläufig, während die aus wirtschaftlich entwickelten Drittländern etwas zunahmen.

Dies gilt vor allem für die Importe Großbritanniens. Sieben der dem Commonwealth angehörenden Entwicklungsländer — Indien, Pakistan, Bangladesh, Ceylon, Malaysia, Hongkong, Singapur — wurde im Beitrittsvertrag keine Assozierung nach der AKP-Konvention angeboten³⁹. Für diejenigen Entwicklungsländer, die nicht dem Commonwealth angehört hatten, ergab sich infolge des Beitritts Großbritanniens der Nachteil, daß das APS der Gemeinschaft, das im Zuge des Beitritts auf Großbritannien ausgedehnt wurde, im Agrarbereich restriktiver war als das APS, das Großbritannien selbst praktiziert hatte⁴⁰.

IV. Ursachen der Entwicklung der Agrarexporte der Entwicklungsländer in die Gemeinschaft

Wie aus den obigen Ausführungen deutlich wurde, folgte die tatsächliche Entwicklung der Agrarexporte der Entwicklungsländer in die EG in den siebziger Jahren im wesentlichen den Tendenzen, die aus dem theoretischen Modell abgeleitet wurden. Der Agrarprotektionismus wirkte sich dort, wo er am ausgeprägtesten ist — bei den dem Preisstützungs- und Abschöpfungssystem unterliegenden Produkten — am stärksten auf die Agrarexporte der Entwicklungsländer aus. Hierbei waren vor allem die folgenden drei Wirkungen von Bedeutung:

- a) In den *Einfuhrländern der EG* führten Produktionsanreize und Importschutz zu einem Anstieg des Selbstversorgungsgrades und damit zu einem *Rückgang der Importnachfrage*.
- b) Gleichzeitig kam es in diesen Ländern zu einem *Anstieg der Importe aus EG-Partnerländern*, die ihre wachsenden Produktionsüberschüsse

³⁹ Für eine ausführliche Analyse der Auswirkungen des EG-Beitritts Großbritanniens auf diese Länder vgl. Tulloch, P.: *The Seven Outside. Commonwealth Asia's Trade With the Enlarged EEC*, Overseas Development Institute, London 1973.

⁴⁰ Vgl. auch Cable, V. and A. Weston: *South Asia's Exports to the EEC — Obstacles and Opportunities*, London 1979.

unter dem Schutz der Gemeinschaftspräferenz auf dem EG-Binnenmarkt absetzen konnten.

- c) Durch beide Effekte wurden Drittlandsimporte vom Markt der EG-Einfuhrländer verdrängt. Hiervon waren die *Entwicklungsländer in der Regel stärker betroffen als die entwickelten Drittländer*. Ihr meist rückläufiger Anteil am Drittlandsimport der EG-Einfuhrländer dürfte teilweise auch auf die geringere Lieferfähigkeit — die nicht primär im Zusammenhang mit dem EG-Agrarprotektionismus zu stehen braucht — zurückzuführen sein.

Besonders ausgeprägt waren diese Wirkungen infolge der *Erweiterung der EG*. Diese führte in jedem der drei Beitrittsländer zu erheblichen Produktionsausdehnungen mit der Folge einer Verdrängung von Drittlandsimporten aufgrund erhöhter Eigenproduktion, zusätzlicher Importe aus den jeweils anderen Ländern der EG-3 und ebenfalls steigender Importe aus der EG-6. Sie hatte gleichzeitig erhöhte Exporte der EG-3 in die Einfuhrländer der EG-6 und somit eine weitere Verdrängung von Drittlandsimporten, insbesondere solchen aus Entwicklungsländern, zur Folge.

Abschließend soll versucht werden, die Bedeutung der unter (a), (b) und (c) genannten Determinanten für die Entwicklung der mengenmäßigen Agrarexporte der Entwicklungsländer in die EG zu quantifizieren. Ihr Zusammenwirken läßt sich in Analogie zu einem Ansatz von Helmut Hesse⁴¹ für ein einzelnes Produkt anhand der Beziehung⁴²

$$\varepsilon = \prod_{n=n_1}^{n_3} (1 + n) - 1 \quad \text{wobei: } \begin{matrix} n_1 = \mu \\ n_2 = \delta \\ n_3 = \eta \end{matrix}$$

beschreiben, die die Wachstumsrate des Exports der Entwicklungsländer in die EG-6 (bzw. EG-3), ε , als Funktion der Wachstumsrate des Imports der Einfuhrländer der EG-6 (EG-3) aus aller Welt, μ , der Änderungsrate des Anteils der Drittländer am Import dieser Einfuhrländer, δ , und der Änderungsrate des Anteils der Entwicklungsländer am Import aus

⁴¹ Vgl. Hesse, H.: Strukturwandlungen im Welthandel 1950 - 1960/61, Tübingen 1967, S. 49 f. Der Ansatz von Hesse erstreckt sich nicht speziell auf Agrarprodukte, dafür jedoch auf den Import der Welt in ihrer Gesamtheit.

⁴² Diese Beziehung ergibt sich aus der Gleichung $E = M \cdot d \cdot e$, wobei E = mengenmäßiger Export der Entwicklungsländer in die Einfuhrländer der EG;

M = mengenmäßiger Import der Einfuhrländer der EG aus aller Welt;

d = Anteil der Drittländer am mengenmäßigen Import der Einfuhrländer der EG aus aller Welt;

e = Anteil der Entwicklungsländer am mengenmäßigen Import der Einfuhrländer der EG aus Drittländern.

Drittländern, η , wiedergibt. Der Vergleich der empirischen Werte für μ , δ und η erlaubt eine Aussage darüber, in welchem Maße diese Determinanten zur Entwicklung von ε beigetragen haben.

Tabelle 5 enthält die empirischen Werte für ε , μ , δ und η sowohl für die mengenmäßigen Exporte der Entwicklungsländer in die EG-6 als auch für diejenigen in die EG-3. Sie sprechen in den meisten Fällen für sich, so daß auf eine ausführliche Interpretation verzichtet werden kann. Die ungünstige Entwicklung der Exporte an abschöpfungspflichtigen Produkten war meist auf alle drei Determinanten zurückzuführen. Bei Fleisch und Getreide kam der Determinante „Verschlechterung des Anteils der Entwicklungsländer am EG-Import aus Drittländern“ eine besondere Bedeutung zu. Für eine genauere Analyse der Auswirkungen der EG-Agrarpolitik auf die Entwicklungsländer erlangt somit die Frage, inwieweit diese Verschlechterung der Marktstellung auf den Agrarprotektionismus zurückzuführen ist, eine große Bedeutung.

Grundsätzlich kann ein überproportionaler Rückgang der Exporte der Entwicklungsländer auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein. Man könnte im Sinne unseres theoretischen Modells argumentieren, der Agrarprotektionismus der EG habe — über seine Wirkung auf den Weltmarktpreis — das Exportangebot der Entwicklungsländer stärker beeinträchtigt als das der entwickelten Drittländer (geringere Weltmarktpreiselastizität des Exportangebotes der entwickelten Drittländer, z. B. infolge von Preisstützung und Exporterstattungen). Wollte man schon hier von einer ungenügenden „Lieferfähigkeit“ der Entwicklungsländer sprechen, so wäre diese durch den Agrarprotektionismus der EG ausgelöst. Nun unterliegt unser theoretisches Modell, wie jedes komparativ-statische Modell, allerdings einer Reihe von *ceteris-paribus*-Annahmen, die in der realen Entwicklung nicht für jedes Produkt erfüllt zu sein brauchen. Bei einigen Erzeugnissen — wie z. B. Getreide — könnte aufgrund starken Nachfragewachstums (erhebliche Bevölkerungszunahme und hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nach Nahrungsmitteln) sowie geringer Produktionssteigerungen eine Linksverschiebung der gesamten Exportangebotsfunktion der Entwicklungsländer erfolgt sein. In diesem Falle wäre die ungenügende „Lieferfähigkeit“ der Entwicklungsländer teils auf den Agrarprotektionismus der EG, teils auf die eigene interne Angebots- und Nachfrageentwicklung der Entwicklungsländer zurückzuführen. Wichtig erscheint die Erkenntnis, daß auch hierbei die ungünstige Exportentwicklung der Entwicklungsländer noch zu einem bedeutenden Teil — der im einzelnen mithilfe ökonometrischer Modelle zu quantifizieren wäre — durch die protektionistische Agrarpolitik der EG verursacht sein kann.

Tabelle 5: Determinanten der Entwicklung der mengenmäßigen Agrarimporte der EG-6 (1972 - 1980) und der EG-3 (1974 - 1980) aus Entwicklungsländern, in v. H.

	Produktgruppe ^{a)}	Importe der EG-6				Importe der EG-3			
		Wachstumsrate des Imports aus der Welt insgesamt	Änderungsrate des Anteils der Dritt-länder	Änderungsrate des Anteils d. E-Länder am Dritt-lands-imp.	Wachstumsrate des Imports aus der Welt insgesamt	Änderungsrate des Anteils d. Dritt-länder	Änderungsrate des Anteils d. E-Länder am Dritt-lands-imp.	Wachstumsrate des Imports aus der Welt insgesamt	
		μ	δ	η	ε	μ	δ	η	ε
Abschöpfungspflichtige Produkte									
01	Lebende Tiere	0,0	- 7,8	- 0,1	- 7,9	- 7,1	- 14,8	12,0	- 11,3
02	Fleisch	- 3,4	- 0,5	- 7,3	- 10,9	2,7	- 5,0	- 4,3	- 6,6
04	Milch, Milcherzeugnisse, Eier	10,0	- 6,4	3,5	6,6	- 6,4	1,3	- 4,9	- 9,8
10	Getreide	- 0,7	- 3,2	- 8,2	- 11,7	- 5,5	- 0,1	- 26,8	- 30,9
11	Müllereierzeugnisse	4,4	- 11,2	7,7	0,2	- 11,3	- 4,7	- 15,4	- 28,5
17	Zucker	4,4	2,3	- 2,2	4,5	- 1,4	1,8	12,8	13,3
	gewogener Durchschnitt, insgesamt ^{b)}	- 1,4	- 1,1	- 6,5	- 8,9	- 1,5	0,2	8,5	7,1
	gew. Durchschn., ohne Zucker ^{b)}	- 2,2	- 1,6	- 7,2	- 10,7	- 1,5	- 3,1	- 13,3	- 17,1

		Nicht abschöpfungspflichtige Produkte									
03	Fische	4,3	3,4	3,5	11,6	9,4	—	2,5	7,9	15,1	
07	Gemüse	8,9	2,7	2,0	14,0	5,8	—	3,0	1,1	3,7	
08	Obst	1,0	—	1,3	—	1,9	—	2,5	0,7	0,1	
09	Kaffee, Tee, Gewürze	2,8	—	0,3	—	—	—	0,4	0,5	—	2,0
12	Ölsaaten	6,0	0,5	—	2,6	—	—	0,0	—	—	18,7
15	Tier. u. pflanzl. Fette u. Öle ..	3,4	—	2,1	2,1	5,7	—	3,8	0,0	0,6	
16	Zubereit. v. Fleisch u. Fischen	4,7	—	5,0	8,6	3,2	—	3,5	6,6	6,2	
18	Kakao u. Kakaoprodukte	2,8	1,3	—	1,4	—	—	4,0	—	—	4,3
19	Zubereit. v. Getreide/Back- waren	8,4	—	10,8	—	6,9	—	12,9	1,8	—	5,2
20	Zubereit. v. Obst u. Gemüse ..	2,9	—	1,5	2,3	—	—	3,9	4,8	0,3	
21	Sonst. Lebensmittelszubereitun- gen	8,7	2,1	—	4,7	8,5	—	2,1	0,6	6,8	
22	Getränke	0,8	—	8,7	—	3,3	—	3,8	—	—	3,2
23	Futtermittel aus Nebenpro- dukten	8,5	0,4	1,0	10,0	11,5	—	3,2	4,1	12,3	
24	Tabak	3,6	—	4,4	5,1	2,4	—	0,4	2,5	4,6	
	gewogener Durchschnitt ^{b)}	4,1	—	0,1	4,0	2,5	—	2,3	—	—	0,4
	gew. Gesamtdurchschnitt ^{b)} ...	3,1	—	1,1	1,7	1,6	—	1,7	1,5	1,3	

a) Für eine genaue Definition der Produktgruppen vgl. die Anmerkungen zu Tabelle 1. — b) Die Gewichtung erfolgte anhand der Anteile der einzelnen Produkte am Wert der Importe der EG-6 bzw. EG-3 aus Entwicklungsländern im Basisjahr 1972 bzw. 1974.
Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Reihe Außenhandel, Analytische Übersichten, Luxemburg, lfd. Jgg.; eigene Berechnungen.

Der Sachverständigenrat ist der Meinung, daß „... von einem Mangel an Lieferfähigkeit [der Entwicklungsländer] ... nicht generell gesprochen werden“ könne. Bei einer größeren Importnachfrage der EG und (deshalb) höheren Weltmarktpreisen „... würde es sich in diesen Ländern lohnen, verstärkt in die Landwirtschaft zu investieren, d. h. Landreserven zu erschließen und ertragssteigernde Mittel einzusetzen“⁴³, um durch erhöhte Agrarexporte in die EG zusätzliche Devisen zu verdienen. Inwieweit dabei der Agrarexport der Entwicklungsländer — auch im Verhältnis zu dem der entwickelten Drittländer — ansteigen würde, bleibt weiterhin eine offene Frage.

⁴³ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1980/81, Bundestagsdrucksache 9/17, Bonn 1980, S. 198.

Soziale Auswirkungen marktwirtschaftlicher Politik in Entwicklungsländern

Von *Ronald Clapham*, Siegen

I. Vorbemerkungen

Bei den Vorschlägen und Handlungen zur Lösung des Armutsproblems in Entwicklungsländern (EL) führt das vorrangige Interesse an kurzfristig wirkenden prozeßpolitischen Einzelmaßnahmen dazu, mittel- und langfristige Lösungsbeiträge einer marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik zu vernachlässigen. Es sollen daher in den folgenden Ausführungen vor allem ordnungspolitische Erwägungen zur Überwindung der Armut vorgetragen werden. Zunächst werden einige kritische Anmerkungen zu jenen sozio-ökonomischen Zielen und wirtschaftspolitischen Methoden¹ gemacht, die heute im Vordergrund der direkten Anti-Armutspolitik stehen. Dann soll aufgezeigt werden, welche Möglichkeiten das marktwirtschaftliche Konzept im Rahmen einer gemischten Wirtschaftsordnung grundsätzlich bietet, sozio-ökonomische Zielsetzungen zu verwirklichen.

Von einem wirtschaftspolitischen *Konzept* kann man dann sprechen, wenn die Handlungen der Entscheidungsträger einem Leitbild folgen, das durch einen Zusammenhang von Zielen, Grundsätzen und Methoden gekennzeichnet ist. Es handelt sich um ein marktwirtschaftliches Konzept, wenn erstens die Koordination der Einzelwirtschaftspläne vorwiegend autonom und an Marktpreisen und -einkommen ausgerichtet erfolgt und zweitens der Staat das Verhältnis zur Wirtschaft in der Weise gestaltet, daß bei grundsätzlicher Dispositionsfreiheit der Einzelwirtschaften deren Planungen mittels Veränderungen relevanter Plandaten in Richtung der wirtschaftspolitischen Ziele beeinflusst werden².

¹ Unter Wirtschaftspolitik verstehen wir im folgenden den planvollen Einsatz von Ressourcen zur Realisierung ökonomischer und sozialer Ziele. Insofern umfaßt unser Begriff der Wirtschaftspolitik auch die Sozialpolitik im weiteren Sinne.

² *Th. Pütz*: Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Stuttgart 1975, S. 22 - 25.

II. Kritische Bemerkungen zur interventionistischen Politik der direkten Armutsbekämpfung

Seit Anfang der 70er Jahre hat der Schwerpunkt der entwicklungspolitischen Zielsetzungen gewechselt. Statt der primären Ausrichtung auf hohes Wirtschaftswachstum treten stärker auf soziale Entwicklungsziele orientierte Strategien in den Vordergrund, die man mit den Begriffen „Eliminierung der Armut“, „Reduzierung der ungleichen Einkommensverteilung“ oder „Erhöhung der Einkommenswachstumsrate der Armen“ umschreiben kann³.

Die Methode zur Lösung bzw. Milderung des Armutsproblems wird in erster Linie in vielfältigen, *direkten* Einzelmaßnahmen gesehen. Es sollen sozio-ökonomische Größen, die als repräsentativ für die soziale Lebenslage gelten, für ausgewählte Wirtschaftssubjekte und Gruppen im EL verändert werden. Man greift zu angebotsorientierten Maßnahmen, die unmittelbar die Ressourcenlage der Armen verbessern (über öffentliche Leistungen für die Grundschulerziehung, für die Grundversorgung im Gesundheitswesen, für Ernährungsprogramme sowie für die Versorgung mit sauberem Trinkwasser, für Familienplanungsprogramme und für den Wohnungsbau; ferner Kreditprogramme). Außerdem wendet man Preisstrategien an, welche die relativen Preisverhältnisse zugunsten der Armen verändern (insbesondere die Beeinflussung von Nahrungsmittelpreisen durch zahlreiche Preis- und Mengeninterventionen im Agrarsektor⁴ sowie die Preisfestsetzungen für ausgewählte nichtlandwirtschaftliche Konsumgüter und die staatlichen Mindestlohnregelungen).

Im folgenden sollen einige gravierende Schwächen einer sozial orientierten Entwicklungspolitik aufgezeigt werden, die als interventionistische Politik mit direkten Einzelmaßnahmen die Armut zu bekämpfen sucht.

1. Die Vernachlässigung immaterieller sozialer Ziele bei der Bestimmung von Grundbedürfnissen

Ein Problemkomplex betrifft die Selektion derjenigen sozialen Lebensbedingungen, die verändert werden sollen, sowie das gewünschte Zielniveau. Der Zielinhalt dessen, was als soziale Entwicklung oder

³ Vgl. zu dieser Unterscheidung F. Stewart, P. Streeten: New Strategies for Development. Poverty, Income Distribution, and Growth, in: Oxford Economic Papers, Vol. 28 (1976), S. 384 - 385.

⁴ Vgl. P. L. Scandizzo und C. Bruce: Methodologies for Measuring Agricultural Price Intervention Effects (World Bank Staff Working Paper No. 394), Washington, D. C. 1980, S. I u. 48.

Erfüllung von Grundbedürfnissen umschrieben wird, ist mehrdeutig⁵, so daß unterschiedliche Meßvorschriften notwendig und zulässig sind. Außerdem gibt es Schwierigkeiten bei der Entwicklung der Meßvorschriften selbst. Die folgenden Ausführungen befassen sich mit der Frage, welche Art sozialer Lebensbedingungen verbessert werden soll.

Man verwendet heute in der Wirtschaftspolitik zur Armutsbekämpfung eine begrenzte Anzahl sozio-ökonomischer Indikatoren, um das Niveau sowie die Veränderungsrate der sozialen Entwicklung auszudrücken. Dabei wird kontrovers diskutiert, ob Armutsindikatoren zweckmäßigerweise vor allem outputorientiert (z. B. Lebenserwartung, Ausbildungsstand) oder inputorientiert (z. B. Einkommen, Fehlernährung) oder kombiniert verwendet werden sollten⁶. Diese Diskussion blieb allerdings auf ökonomische bzw. physische Größen und Zielvorstellungen, insgesamt also auf *materielle* soziale Indikatoren, begrenzt. Diese beziehen sich auf die absolute bzw. relative Lage von Mikroeinheiten, d. h. von Individuen und Gruppen.

Unser Einwand ist, daß diese Indikatoren zwar brauchbare Meßgrößen zur Erfassung sozialer Zustände und Veränderungen sind — und daher mit diesen Indikatoren weitergearbeitet werden muß —, daß sie aber nur einen einseitigen und zudem begrenzten Ausschnitt aus der realen sozialen Lebenslage des Menschen betreffen.

Für eine umfassende Diagnose der sozialen Lage — und damit für die Verbesserung des Ansatzpunktes der wirtschaftspolitischen Planung — ist es notwendig, die gegebenen Macht- und Herrschaftsverhältnisse im jeweiligen EL zusätzlich zu berücksichtigen. Zum einen ist die starke Konzentration der Verfügungsgewalt über Kapital die entscheidende Grundlage für wirtschaftliche, gesellschaftliche und zum Teil auch politische Macht. Die private oder staatliche Verfügungsgewalt über Kapital zu verteilen, zu begrenzen und zu kontrollieren ist eine ordnungspolitische Aufgabe, die in den meisten Fällen in den EL erst teilweise gelöst ist. Zum anderen weist die starke Verbreitung von autoritären Militärregierungen und von Ein-Parteien-Systemen darauf hin, daß die Konzentration politischer Macht möglich ist, weil offensichtlich der politische Bereich nicht oder nicht ausreichend durch demokratische und rechtsstaatliche Institutionen begrenzt und kontrolliert wird. Solange in EL die Macht in Wirtschaft und Politik institutionell noch nicht befriedigend kontrolliert ist, liegen hier wesentliche Ursa-

⁵ Eine erste Übersicht über die kontroverse Diskussion gibt die Zusammenstellung von fast 2000 Beiträgen von J. Garcia-Bouza: *A Basic-Needs Analytical Bibliography* (OECD Development Centre), Paris 1980.

⁶ Vgl. M. D. Morris: *Measuring the Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index*, Oxford 1979, S. 32.

chen für Auftreten und Fortdauer der Armut. So sprechen empirische Erfahrungen dafür, daß eine ursprünglich stark ungleiche Verteilung von Vermögen und Einkommen eine entscheidende Determinante dafür ist, daß bei Wirtschaftswachstum die Verteilung ungleich bleibt oder noch ungleicher wird⁷.

Aufgrund dieser Überlegungen ist es für die Analyse und Beeinflussung der sozialen Lage erforderlich, *zusätzlich* eine Kategorie von Indikatoren einzuführen, die den Inhalt „*immaterieller sozialer Ziele*“ wiedergeben. Diese in der bisherigen armutsorientierten Strategiediskussion fast völlig vernachlässigten sozialen Ziele betreffen im weitesten Sinne die *Verbesserung der Regeln und Rechte*, nach denen die Menschen in Zukunft wirtschaftlich (und politisch) handeln können⁸. Wir meinen damit Grundsätze und Methoden, die allgemein die ökonomische und soziale Kommunikation zwischen den Mikroeinheiten regeln. Das betrifft sowohl die intra-nationalen als auch die inter-nationalen Beziehungen, die zusammen als strukturelle Determinanten die Lebensbedingungen der Armen entscheidend bestimmen⁹. Auf die handlungsleitenden Regeln informeller und kodifizierter Art im *nationalen wirtschaftlichen* Bereich werden wir uns im folgenden beschränken.

Zu den sozialen Zielen einer an Grundbedürfnissen orientierten Strategie sollten also insbesondere hinzugefügt werden:

- Kontrolle und Verminderung der Macht von privatwirtschaftlichen Institutionen (z. B. einheimischen Monopolen, transnationalen Konzernen) und von staatlichen Bürokratien;
- Abbau und Verhinderung ökonomischer Privilegien (die übrigens auch durch die Einkommens- und Vermögensverteilungseffekte der Inflation entstehen);
- erweiterte Partizipation, d. h. Regeln schaffen, mit deren Hilfe erreicht wird, daß alle Gruppen der Bevölkerung ihre tatsächlichen Grundbedürfnisse artikulieren können und daß die staatliche Administration darauf eingeht (Selbstbestimmung, Mitwirkung an der

⁷ Vgl. D. Morawetz: *Twenty-five Years of Economic Development, 1950 to 1975*, Washington, D. C. 1977, S. 41 u. 71.

⁸ In der Literatur findet man vereinzelt Hinweise auf immaterielle soziale Ziele, z. B. werden politische Freiheiten angeführt, wie das Recht auf freie Meinungsäußerung und das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren. Vgl. zu den materiellen sozialen Zielen S. J. Burki: *Sektorale Prioritäten für die Deckung von Grundbedürfnissen*, in: *Finanzierung und Entwicklung*, 17. Jg., Nr. 1, S. 18 - 22.

⁹ Die internen und externen Ursachen für die unzureichende Erfüllung von Grundbedürfnissen werden in einer Studie über Peru an drei Entwicklungsphasen besonders herausgestellt. Vgl. G. Albert: *Basic Needs in the Context of Social Change. The Case of Peru* (OECD Development Centre), Paris 1981.

Gestaltung der Lebensbedingungen und Eigenverantwortung lassen sich mit der stärkeren Berücksichtigung der spezifisch sozio-kulturellen Faktoren einer Region verbinden);

- die Sicherung von Selbständigkeit, Mobilität und Aufstiegsmöglichkeiten in der Wirtschaft.

Eine weitere Begründung für die Einbeziehung von Regeln und Rechten in den Katalog sozialer Zielsetzungen hängt mit der Schnelligkeit zivilisatorischer Veränderungen zusammen, die in den EL häufig zur Ineffizienz überkommener Handlungsregeln führt. Man ist in der Vergangenheit einseitig von der Fragestellung ausgegangen, wie man traditionsbedingten Immobilismus durch neue Regeln und Institutionen überwinden könne. Von gleicher Bedeutung ist aber die Frage, wie man unter den Bedingungen einer zivilisatorischen Dynamik Regeln herausbilden kann, die *für die Zukunft* handlungs- und einstellungsleitenden Charakter haben.

Ob die unserer Vorstellung nach zusätzlich in den Grundbedürfniskatalog einzuführenden immateriellen sozialen Ziele denen materieller Art nachrangig oder vorrangig sind, hängt zum Teil von den Präferenzen im jeweiligen EL ab, teilweise gibt es auch eine sachlogische Rangfolge, wie später noch gezeigt wird.

Die bisherige Vernachlässigung der immateriellen Zielkategorie ist mit der Dominanz der prozeßpolitischen Maßnahmen in den bisherigen Grundbedürfnisstrategien erklärbar. Dafür gibt es verschiedene Gründe:

Erstens ist die intensivere wirtschaftspolitische Diskussion von Armutsproblemen und Grundbedürfnissen durch die vorläufige Erkenntnis aus einer begrenzten Anzahl empirischer Studien ausgelöst worden, daß Wirtschaftswachstum die Einkommensverteilung nicht oder kaum gleichmäßiger und in Einzelfällen sogar ungleichmäßiger gemacht hat. Meistens wird dann die Verbesserung der Einkommensverteilung nicht unter Einbeziehung der Verstärkung wettbewerblicher Marktprozesse gesucht, sondern es werden hauptsächlich staatliche Preis- und Lohninterventionen und ein vergrößertes Angebot öffentlicher Güter für erforderlich gehalten. Die Überwindung sozialer Mißstände wird so in der Regel durch Erweiterung staatlicher Aktivitäten erwartet, ohne jedoch deren Nebenwirkungen auf den Charakter der handlungs- und einstellungsleitenden Regeln ausreichend zu beachten.

Zweitens hat die starke makroökonomische Orientierung der auf Wirtschaftswachstum konzentrierten Entwicklungspolitik die mikroökonomischen Organisationsregeln des wirtschaftlichen Systems vernachlässigt.

Drittens ist zweifellos von Einfluß, daß die Experten aus westlichen Industrieländern bei ihren Vorschlägen zu Grundbedürfnisstrategien implizit von dem eigenen Erfahrungshorizont eines Ordnungssystems ausgehen, in dem Regeln zur Verteilung, Begrenzung und Kontrolle wirtschaftlicher (und politischer) Macht meistens gesetzlich abgesichert und einklagbar sind.

Aus theoretischen Einsichten und empirischen Erfahrungen folgt, daß die Qualität von Regeln und Rechten, unter denen die Mitglieder einer Gesellschaft handeln müssen, die Möglichkeiten für Wirtschaftswachstum mittel- und langfristig mitbestimmen. Wenn der Zeithorizont differiert, kommt es zu unterschiedlichen Bewertungen von Entwicklungsstrategien¹⁰. So ist zwar die sofortige Erfüllung von Grundbedürfnissen durch viele Einzelmaßnahmen aus kurzfristiger Sicht eine soziale Verbesserung; langfristig ist jedoch für eine stetige ökonomische und soziale Entwicklung entscheidend, erstens nach welchen Regeln nationale und internationale Ressourcen eingesetzt werden, um Ernährung, Gesundheit und Ausbildung zu ermöglichen und andere Bedürfnisse der Armen zu erfüllen und zweitens, nach welchen Regeln dann die besser ernährten, gesünderen und ausgebildeten Menschen in den Wirtschaftsprozess produktiv integriert werden. Wenn unter Hinweis auf „soziale Gerechtigkeit“ Regeln installiert werden, welche auf Dauer die Initiative und Risikobereitschaft der Armen einschränken, werden notwendige Wachstumsfaktoren geschwächt¹¹. Die langfristige Perspektive darf also bei der Konzipierung der kurzfristigen sozialen Maßnahmen nicht vernachlässigt werden.

Eine neuere empirische Studie für die Jahre 1960 - 77 zeigt, daß in zwölf EL, die ihr Humankapital (gemessen an den sozialen Indikatoren „Lebenserwartung“ und „Alphabetenquote von Erwachsenen“)¹² ver-

¹⁰ F. Stewart und P. Streeten, a.a.O., stellen unter Bezug auf verschiedene Verteilungsstrategien fest: „Some (but not all) of the conflicts between the various strategies turn out to be a question of differing time horizons. For each of the objectives, therefore, the time period and the inter-temporal value judgements have to be specified“ (S. 387).

¹¹ Hayek verweist darauf, daß dieses Problem entsteht, wenn viele Gruppen sich in ihrer Forderung auf soziale Gerechtigkeit berufen, die ursprünglich nur im Namen der Ärmsten gefordert wurde: „Aber die Versuche, die Resultate des Marktes in Richtung auf ‚soziale Gerechtigkeit‘ hin ‚zu korrigieren‘, haben wahrscheinlich mehr Ungerechtigkeit in Form neuer Privilegien, Hindernisse für die Mobilität und Vereitelung von Anstrengungen hervorgebracht, als zur Erleichterung des Schicksals der Armen beigetragen.“ F. A. von Hayek: Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, Landsberg am Lech 1981, S. 188 - 189.

¹² Beide Indikatoren bilden grobe, doch recht brauchbare Maßstäbe für den Fortschritt bei der Deckung der Grundbedürfnisse. Die Lebenserwartung bei der Geburt faßt die kombinierten Wirkungen von Fortschritten in der Gesundheitsfürsorge, der Ernährung, der Wasserqualität u. a. zusammen; die

bessert haben, das reale Pro-Kopf-Einkommen jährlich im Durchschnitt mit 5,7 % sehr viel stärker gewachsen ist als in allen untersuchten 86 EL, die nur eine durchschnittliche Wachstumsrate von 2,4 % hatten. Jedoch gibt es nach einer zusätzlichen Analyse unter jenen zwölf Ländern mit dem höchsten Niveau hinsichtlich der „Lebenserwartung“ fünf Länder (Sri Lanka, Paraguay, Philippinen, Burma, Kenia), deren Rate des Wirtschaftswachstums *unter* dem Gruppendurchschnitt (hier 83 Länder) liegt¹³. Diese Ergebnisse unterstreichen, daß die Verbesserung des Humankapitals eben nur eine Determinante des Wirtschaftswachstums ist; sie muß mit ökonomisch sinnvollen handlungsleitenden Regeln verbunden werden, die insbesondere Investitionen, Produktivität und Leistungsbereitschaft fördern.

2. Probleme bei der Abgrenzung der Zielgruppe der „Armen“

Ein Selektionsproblem von weitreichender wirtschaftspolitischer Konsequenz ist für die direkte sozial orientierte Entwicklungspolitik die sinnvolle Abgrenzung der Zielgruppe der Armen. Das Selektionsproblem kann man als Problem der Verteilung individueller Lebenslagen sehen, denn es soll den Armen ein größerer Zugang zu Nahrungsmitteln, zur Ausbildung, zum Gesundheitswesen, zu Krediten, zu Technologie u. a. gegeben werden. Es sollen letztlich in der Gesellschaft die individuellen Wohlfahrtspositionen absolut und relativ verändert werden.

Die Meßbarkeit der sozialen Ausgangslage (unterschiedliche Erscheinungsformen und Niveaus der Armut in verschiedenen Bevölkerungsschichten) und des Zielerreichungsgrades sind Voraussetzungen dafür, eine zieladäquate Wirtschaftspolitik ausarbeiten und deren Effizienz kontrollieren zu können. Größtmögliche Operationalität erfordert, daß man meßbare sozio-ökonomische Phänomene festlegt, die den wirtschaftspolitischen Zielinhalten definitorisch zugeordnet werden können und in dieser Eigenschaft den Zielinhalt möglichst vollständig wiedergeben¹⁴.

Hinsichtlich der Abgrenzung der Zielgruppe der absolut oder relativ Armen bestehen weithin erhebliche konzeptionelle und methodische Unsicherheiten. Es geht ja nicht lediglich darum, unter Verwendung bestimmter Kriterien die Zahl der Armen zu erfassen, sondern man benötigt Informationen über Art und Ausmaß ihrer Verbindungen mit dem Wirtschaftsleben und über die sozio-ökonomischen Prozesse, die

Alphabetenquote drückt die Wirkungen von Veränderungen im Ausbildungssystem aus. Vgl. N. Hicks: *Economic Growth and Human Resources* (World Bank Staff Working Paper No. 408), Washington, D. C. 1980, S. 7.

¹³ Vgl. ebenda, S. 13 u. 28.

¹⁴ M. E. Streit: *Theorie der Wirtschaftspolitik*, Düsseldorf 1979, S. 132.

bestimmen, ob die Armen bei Wirtschaftswachstum begünstigt oder benachteiligt werden. So könnte man die Feststellung einer schlechten individuellen Ernährungslage ergänzen durch die Ermittlung der Bedingungen (z. B. Geld, Land, Arbeitskraft, andere Tauschgüter), aus denen der Einzelne Ansprüche auf Zugang zu Nahrungsmitteln herleitet (entitlement approach)¹⁵.

Eine Schwierigkeit ist, daß das Phänomen „Armut“ im Hinblick auf jede einzelne soziale Zielsetzung spezifisch definiert und operationalisiert werden muß. Sollen z. B. die Grundkomponenten der Lebensbedingungen verbessert werden, so müßte ermittelt werden, wer als absolut bzw. relativ arm im Hinblick auf Ernährung, Gesundheit, Ausbildung und Wohnverhältnisse gilt¹⁶. Eine Person kann in bezug auf alle vier Lebensbedingungen die Armutskriterien erfüllen; eine andere Person kann nur in bezug auf ein oder zwei Kriterien als arm gelten, so daß das Problem der Gesamtbeurteilung der individuellen sozialen Lebenslage entsteht. In Abhängigkeit von kulturspezifischen Faktoren wird es also zu erheblichen nationalen Bewertungsunterschieden kommen.

Um die Gewichtungs- und Aggregationsprobleme zu vermeiden, die bei der Fragmentierung der individuellen sozialen Lebensbedingungen auftreten, verwendet man häufig das monetäre Einkommen als einziges Armutskriterium (z. B. indem man die Armutslinie definiert durch weniger als ein Drittel des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens¹⁷ oder durch wenigstens drei Monateinkommen an Mindestlöhnen¹⁸). Dieses Selektionskriterium führt jedoch zu anderen Schwierigkeiten.

Die größten Schwächen dieses Armutskriteriums sind: (1) Die Verwendung des Individualeinkommens als Armutssindikator ist irreführend, da die meisten Menschen in EL im Familienverband leben und daher das Familieneinkommen, das auf die Mitglieder des Familienhaushaltes verteilt wird, aussagekräftiger für die Armutslage ist. Allerdings sind die Kenntnisse darüber noch unzureichend, was im einzelnen die Einkommensverteilung auf der Mikroebene bestimmt. (2) Sofern man die Armutsgrenze durch das Familieneinkommen definiert, müßte es zur Feststellung der realen Versorgungslage in Indikatoren der Le-

¹⁵ Vgl. zu diesem analytischen Ansatz A. Sen: *Poverty and Famine. An Essay on Entitlement and Deprivation* (ILO Monograph), Geneva 1980.

¹⁶ Damit erfolgt die Armutsmessung auf der Grundlage der realisierten Lebenslage. Zu bedenken ist aber, daß auch mögliche Verschlechterungen der sozialen Lage und die Art der Schlechterstellung zur Beurteilung der Armutssituation herangezogen werden könnten.

¹⁷ Vgl. hierzu die Hinweise auf Studien der Weltbank, in: World Bank, *Research News*, Vol. 2, No. 2 (1981), S. 19 - 20.

¹⁸ Vgl. ebenda, S. 20.

bensqualität (z. B. Nahrungsmittelkonsum, medizinische Betreuung, Wohnqualität usw.) umgewandelt werden, die den tatsächlichen lokalen Zugang zu diesen Gütern berücksichtigen. (3) Die in großen Ländern bestehenden regionalen Unterschiede des Nominaleinkommens und des Preisniveaus für Konsumgüter lassen die Verwendung eines einzigen nationalen Armutsindikators problematisch werden. (4) In Fällen, in denen eine hohe Inflationsrate nicht durch Einkommensanpassungen kompensiert wird, verliert die Armutsdefinition mittels nominaler Einkommensgrenzen schnell an Aussagekraft.

Die Verwendung von Indikatoren, die das soziale Phänomen „Armut“ von Einzelpersonen oder Gruppen nicht möglichst vollständig wiedergeben, führt zu der Gefahr, die Maßnahmen zur Überwindung der Armut falsch anzusetzen, d. h. es kommt zu Fehlallokationen. Ebenso können irreführende Behauptungen über die Erfolge von Maßnahmen der Armutsbekämpfung entstehen. Es könnte sein, daß die regionalen Mindesteinkommen nicht die regionalen Preisunterschiede für Konsumgüter adäquat reflektieren. Wenn beispielsweise die Mindesteinkommen zu niedrig angesetzt sind, dann sind armutsbekämpfende Maßnahmen, die nur auf Haushalte unterhalb der Armutslinie eines durchschnittlichen Mindesteinkommens von drei Monaten zutreffen, auf einen zu kleinen Personenkreis zugeschnitten.

Dieses Beispiel verweist zugleich auf ein generelles Problem selektiver Politik, nämlich die Notwendigkeit, den „richtigen“ Ausschnitt der Realität laufend zu beobachten und statistisch festzuhalten. Die Kosten der Informationsbeschaffung über die reale soziale Lage der Armen können jedoch so hoch sein, daß primär nicht das beobachtet wird, was unter dem Aspekt der konkreten sozialpolitischen Fragestellung zu ermitteln wäre. Stützt man sich statt dessen auf leichter zugängliches Beobachtungsmaterial, bedeutet das notwendigerweise eine wertende Selektion, die die Diagnose und auch die wirtschaftspolitische Planung verändert.

3. Geringe Kenntnisse über die Randbedingungen für die Entscheidungen der Träger der Wirtschaftspolitik

Ein weiterer Problemkomplex der entwicklungspolitischen Diskussion entsteht aufgrund der geringen Kenntnisse der Randbedingungen, unter denen in EL die Träger der Wirtschaftspolitik sozial orientiert entscheiden. Zwei Probleme treten hier besonders hervor:

a) Man kümmert sich in der entwicklungspolitischen Diskussion wenig darum, auf welche Weise eigentlich im politischen Prozeß die Entscheidungen für die Armutsbekämpfung zustandekommen, sondern be-

faßt sich hauptsächlich mit deren Auswirkungen¹⁹. Es wird implizit oder explizit davon ausgegangen, daß die Träger der Wirtschaftspolitik (wer immer das ist) die „zweckmäßigen“ Maßnahmen zur Linderung der Armut kennen bzw. durch Hilfestellung aufgeklärter Eliten im nationalen und internationalen Bereich (wie die Weltbank oder die Internationale Arbeitsorganisation) darüber informiert werden und diese Instrumente dann anwenden.

Wegen fehlender empirischer Untersuchungen auf diesem Gebiet seien hier ersatzweise Studien herangezogen, welche für öffentliche Unternehmen in EL die Bedingungen erforscht haben, unter denen die Unternehmensleitungen als Entscheidungsträger normalerweise handeln. Finanzielle Verluste entstanden dort vor allem durch:

- „(i) inadequate planning and poor feasibility studies resulting in ill-conceived investments;
- (ii) lack of skilled managers and administrators;
- (iii) centralized decision making;
- (iv) state intervention in the day-to-day operations of the firm;
- (v) unclear multiple objectives; and
- (vi) political patronage“²⁰.

Diese Restriktionen sind grundsätzlich auch für die staatlichen Entscheidungsträger (de facto eine Vielzahl von Personen, d. h. von Ministern und höheren Verwaltungsbeamten) relevant, die heute als „Autoritäten“ über die Auswahl der Grundbedürfnisse und über deren Grad der Befriedigung entscheiden.

Es soll im folgenden außer Betracht bleiben, ob die verschiedenen Eliten und Entscheidungsträger überhaupt über gesicherte Kenntnisse im Hinblick auf sozialpolitisch geeignete Maßnahmen verfügen. Auch wird nicht diskutiert, wie die Implementierung der Maßnahmen durch staatliche oder quasi-staatliche Institutionen angesichts der Engpässe bei qualifiziertem Personal tatsächlich ausfällt. Wir wollen vielmehr allein auf das Problem eingehen, ob die Entscheidungsträger eine sozialorientierte Politik so gestalten, wie sie von Eliten als geeignet vorge schlagen wird.

¹⁹ Kritik an dieser eingeschränkten Sicht der Theorie der Ordnungspolitik hat insbesondere *B. S. Frey* mehrfach geübt und Vorschläge zu erweiterter Analyse gemacht. Vgl. *B. S. Frey: Elemente einer zukünftigen Theorie der Wirtschaftspolitik*, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 101. Jg. (1981), S. 365 u. 373 ff.

²⁰ *A. M. Choksi: State Intervention in the Industrialization of Developing Countries: Selected Issues* (World Bank Staff Working Paper No. 341), Washington, D. C. 1979, S. IV.

Wir wollen die von der ökonomischen Theorie der Politik vertretene und für Industrieländer (IL) empirisch geprüfte These übernehmen, daß die Annahme eines selbstlosen Verhaltens wirtschaftspolitischer Träger nicht haltbar ist. Bürokratien verfolgen Eigeninteressen, die sie veranlassen, sich in die Produktion und Verteilung ökonomischer Güter einzumischen oder diese an sich zu ziehen²¹.

Man kann also nicht annehmen, daß die staatlichen Träger der Wirtschaftspolitik in EL die Präferenzstruktur (Wohlfahrtsfunktion) der Armen — sofern diese feststellbar ist — als umfassende Entscheidungsregel verwenden und entsprechend die Handlungsmöglichkeiten auswählen²². Man wird vielmehr davon ausgehen müssen, daß von Einzelpersonen oder Gruppen in der staatlichen Bürokratie eine soziale Wohlfahrtsfunktion, die relativ unabhängig von der Präferenzstruktur der Armen ist, als für alle verbindlich vorgegeben wird. Es handelt sich somit um den Typ einer diktatorisch-kollektivistischen, (d. h. auf das Kollektiv bezogen) Wohlfahrtsfunktion²³. Welche Schlußfolgerungen kann man aus diesen — hier sehr verkürzten — Überlegungen ziehen?

Gibt es in einem EL keine oder keine wirksame Konkurrenz von politischen Gruppen, die alternative soziale Programme vertreten, so ist die Wahrscheinlichkeit gering, daß die ärmsten Bevölkerungsschichten zu einer bevorzugten Zielgruppe direkter wirtschaftspolitischer Maßnahmen werden. Die Regierungen werden nur angesichts von ernsten Krisen zur Machtsicherung spezielle Maßnahmen ergreifen. Aber selbst wenn konkurrierende Programme existieren, dürften die sozialen Bedürfnisse der Armen vernachlässigt werden. Da sie ihre ökonomischen und sozialen Interessen wegen des Fehlens von Macht und institutioneller Repräsentanz nicht wirkungsvoll vertreten und durchsetzen können, kommen an ihrer Stelle organisierte Interessengruppen in den Genuß sozialpolitischer Maßnahmen. Mächtige (Wähler)Gruppen blockieren den öffentlichen Transfer von Ressourcen an die Armen.

²¹ Vgl. K.-E. Schenk: Märkte, Hierarchien und Wettbewerb. Elemente einer Theorie der Wirtschaftsordnung, München 1981, S. 177 ff.

²² So stellt P. Mosley fest: „Recipient governments are seldom willing initiators of poverty-focused projects.“ P. Mosley: Aid for the Poorest. Some Early Lessons of UK Experience, in: The Journal of Development Studies, Vol. 17 (1981), S. 217. — Auch auf der Seite der Geberländer bestehen Eigeninteressen der Bürokratie. So verweist Oberndörfer im Zusammenhang mit der qualitativen Verbesserung der Entwicklungshilfe darauf, daß Prestige, Status und Karrierechancen der durchführenden Instanzen vom Ausgabenvolumen abhängen. Vgl. D. Oberndörfer: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Deutsche Entwicklungspolitik zu Beginn der 80er Jahre“, Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Ausschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Stenographisches Protokoll vom 6. Mai 1981, Bonn, S. 49.

²³ G. Hedtkamp: Wirtschaftssysteme, München 1974, S. 147.

Das zeigt sich immer wieder bei Maßnahmen, die zur Beschwichtigung von Pressure Groups ergriffen werden, hier insbesondere zum Vorteil von Gruppen der städtischen Bevölkerung. So führen Preisinterventionen und Subventionen bei Nahrungsmitteln (und zum Teil Textilien) sowie Mindestlöhne dazu, daß der reale Lebensstandard der Beschäftigten in den Städten auf ein Niveau angehoben wird, das um ein Vielfaches über dem der Landbevölkerung liegt. Aus politischen Gründen sind in vielen Ländern (z. B. Ägypten, Pakistan, Sri Lanka) *allgemeine* Programme zur Nahrungsmittelsubvention (meistens für hochwertiges Getreide wie Weizen und Reis) an Stelle spezieller Subventionen durchgeführt worden, weil ein ausschließlich auf die Armen konzentriertes Programm politisch nicht durchsetzbar war²⁴.

b) Ein zweites schwieriges Problem entsteht für die selektive sozialorientierte Politik sofern Interdependenz der Märkte gegeben ist. Es liegt häufig der Fall vor, daß Haushalte — ausreichende Kommunikation und Infrastruktur vorausgesetzt — auf mehr als einem Markt Transaktionen vornehmen. Wenn dann durch sozialpolitische Interventionen auf einem Markt versucht wird, die Verteilung der sozialen Lebensbedingungen zu verändern, kann es zu konterkarierenden Transaktionen der betroffenen Haushalte auf einem zweiten oder mehreren anderen Märkten kommen. Beispielsweise könnte man zur Verbesserung der Einkommensverteilung daran denken, Höchstsätze für Pacht einzuführen. Ist ein Landverpächter aber zugleich auch Händler, so kann die beabsichtigte Beschränkung seines Einkommens als Verpächter dazu führen, daß er die Einkommensverteilungswirkung kompensiert, indem er seine Händlertätigkeit verstärkt (und zusätzlich noch am Kapitalmarkt als Geldverleiher tätig wird).

Dieses Beispiel macht das Effizienzproblem selektiver Politik bei interdependenten Märkten deutlich. Für die Träger der Wirtschaftspolitik besteht daher häufig der Anlaß, zusätzliche Interventionen in anderen Märkten vorzunehmen, um die Effizienz der Primärinterventionen zu verbessern. Wenn dadurch in der Wirtschaft sowohl die Koordinations- wie die Subordinationsregel immer stärker durch staatliche Eingriffe bestimmt werden, dann weicht die Wirtschaftspolitik entsprechend stark vom marktwirtschaftlichen Konzept ab.

III. Sozio-ökonomische Ergebnisse marktwirtschaftlicher Politik

Die folgende Analyse sozio-ökonomischer Auswirkungen marktwirtschaftlicher Politik bezieht erst im letzten Abschnitt einiges empirisches Material in die Betrachtung ein. Ausführlicher sind die grund-

²⁴ Vgl. S. J. Burki, a.a.O., S. 22.

sätzlichen Überlegungen zu den sozialen Effekten von marktwirtschaftlichen Regeln und Institutionen. Aus ordnungstheoretischer und -politischer Sicht soll aufgezeigt werden, welche sozialen Wirkungen marktwirtschaftliche Politik im Rahmen einer gemischten Wirtschaftsordnung haben könnte; hier wird also zunächst keine Beschreibung der Auswirkungen realer Wirtschaftspolitik in EL gegeben.

Da wir mehrfach auf die Interessenlage der Entscheidungsträger eingehen wollen, soll nicht auf die in der wirtschaftspolitischen Effizienzanalyse übliche Trennung in Ordnungspolitik und Prozeßpolitik zurückgegriffen werden, sondern die neuere analytische Unterscheidung von zwei Ebenen der Wirtschaftspolitik verwendet werden²⁵:

- Die Ebene, auf der Individuen und Gruppen die grundsätzlichen Regeln des menschlichen Zusammenlebens im Zustand der Ungewißheit mittels Grundkonsens in freiwilliger Übereinkunft festlegen.
- Die Ebene, die den aktuellen politisch-ökonomischen Prozeß umfaßt, in dem die tagespolitische Auseinandersetzung innerhalb der gegebenen, langfristig unveränderten Regeln geführt wird. In dieser tagespolitischen Auseinandersetzung ist sich jedes Individuum bzw. jede Gruppe der sozialen Stellung bewußt und verfolgt deshalb Eigeninteressen.

1. Zur Frage des Grundkonsens über das entwicklungspolitische Leitbild und die Methode der Wachstumspolitik

a) Zunächst muß geklärt werden, wie die grundsätzliche Entscheidung in einer Gesellschaft zu dem Problembereich „Wirtschaftswachstum und Eliminierung der Armut“ ausfallen könnte. Es wird von der Hypothese ausgegangen, daß in einem Entwicklungsland ein freiwilliger Grundkonsens darüber möglich ist, die soziale Lage *mittels* stetigem und hohem Wirtschaftswachstum zu verbessern. Man kann annehmen, daß es allen Individuen und Gruppen möglich wäre, dem entwicklungspolitischen Leitbild „Eliminierung der Armut *durch* Wirtschaftswachstum“ zuzustimmen, da bei unvollständigen Informationen über die Konsequenzen einer solchen Entscheidung offen bleibt, wie die Ergebnisse des Wirtschaftswachstums tatsächlich auf die Einzelpersonen und auf die einzelnen Gruppen verteilt würden. Realistischerweise ist nur ein Grundkonsens dieses Charakters zu erwarten, der zugleich nicht lediglich von kurzfristiger Natur ist.

Wenn ein Entwicklungskonzept dagegen von Anfang an mehr als nur eine marginale Umverteilung vorsieht, dann ist es eher unrealistisch

²⁵ Vgl. insbes. B. S. Frey: Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981.

anzunehmen, es könne hierüber ein Grundkonsens zustandekommen. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger gehören in der Regel den oberen Vermögens- und Einkommensgruppen an und werden daher einer mehr als marginalen Umverteilungspolitik kaum zustimmen.

Von den Vertretern der Forderung nach einem Übergang von dem wachstumsorientierten zu dem stärker verteilungsorientierten Konzept der Wirtschaftspolitik wird bisher kein überzeugender Nachweis dazu vorgelegt, was die Entscheidungsträger zu einer Umorientierung veranlassen sollte. Ein radikaler Wechsel der Entwicklungsstrategie könnte vorgenommen werden, wenn eine Regierung wirtschaftlich und sozial völlig abgewirtschaftet hat. Die „zweite soziale Umorientierung“²⁶ wäre zu erwarten, wenn die sozialen Fehlentwicklungen zu Sanktionsdrohungen gegen die politisch Herrschenden führen würden. Solange Wirtschaftswachstum vorliegt, kann die Regierung durch partielle Umverteilungsmaßnahmen viele Personen besserstellen, ohne eine Person absolut schlechter zu stellen. Sie kann so einen grundlegenden Strategiewechsel vermeiden.

b) Als nächstes ist zu prüfen, ob zu dem Grundkonsens über das entwicklungspolitische Leitbild „Eliminierung der Armut durch Wirtschaftswachstum“ außerdem noch eine Übereinkunft darüber möglich ist, wie die *Entscheidungskompetenzen* über die Produktion von Gütern und Leistungen zwischen Bürgern und staatlichen Gremien (oder von diesen legitimierten kollektiven Gremien) grundsätzlich langfristig verteilt werden sollen²⁷. Das ist im Kern die Entscheidung über die Methode der Wachstumspolitik. Die Kompetenzverteilung ist ein kontinuierlich wirksamer Bestimmungsgrund für das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik und für die zu erwartende Angebotsrelation von öffentlichen und privaten Gütern.

Mit dieser Fragestellung stößt man auf eine erhebliche Lücke in der Theorie der Ordnungspolitik. Bisher wurde zu wenig untersucht, auf welche Weise in einer Gesellschaft Entscheidungen über die grundlegenden Regeln der Koordination und Subordination im Wirtschaftsbereich zustandekommen. Der Prozeß des Findens von Organisationsregeln auf Volkswirtschaftsebene, von Schenk als „Institutional Choice“ bezeichnet, ist theoretisch und empirisch kaum geklärt²⁸.

²⁶ Diese Formulierung wird in Analogie zu dem Begriff des „second economic restructuring“ verwendet, den Cohen und Ranis für den Wechsel der Wirtschaftspolitik nach der post-kolonialen „ersten Umorientierung“ verwenden. J. B. Cohen und G. Ranis: *The Second Postwar Development*, in: G. Ranis (Ed.): *Government and Economic Development*, New Haven 1971.

²⁷ Vgl. K.-E. Schenk, a.a.O., S. 177 u. 179.

²⁸ Wichtige Beiträge finden sich ebenda.

Wenn wir von dem politischen Umfeld eines intensiven Parteienwettbewerbs mit „Programmwettbewerb“ ausgehen, dann kann man im Hinblick auf die Verteilung der wirtschaftlichen Entscheidungskompetenzen die Hypothese aufstellen, daß ein informeller Konsens dahingehend möglich ist, keine Dominanz zuzulassen, d. h. Private und Staat in etwa gleich zu beteiligen. In Anlehnung an Schenk könnte man erwarten, daß die Entscheidung sich innerhalb eines begrenzten Spektrums bewegt, das weder durch zu viele noch durch zu wenige wirtschaftspolitische Kompetenzen und Produktionsengagements des Staates ausgezeichnet ist. Neben der grundsätzlichen und langfristigen Kompetenzverteilung wird über jede einzelne wachstumspolitische Maßnahme dann in tagespolitischer Auseinandersetzung entschieden.

Bei eingeschränktem politischen Wettbewerb und bei einer schmalen, politisch schwachen Mittelstandsbasis sind jedoch in der Regel Beschneidungen der privaten Entscheidungskompetenzen zu erwarten²⁹. Diese Konstellation entspricht der Situation in den meisten EL; sie erklärt das Vorherrschen der staatlichen Planung des Wachstumsprozesses³⁰.

2. Materielle und immaterielle soziale Effekte marktwirtschaftlicher Wachstumspolitik

Würde in einer Gesellschaft die Entscheidung zugunsten einer ausgewogenen wirtschaftlichen Kompetenzverteilung zwischen Staat und Privaten fallen, wäre das die Festlegung auf marktwirtschaftliche Wachstumspolitik. Sie bedeutet im wesentlichen³¹:

- die Entwicklungsanstrengungen jedes einzelnen Menschen zu mobilisieren durch die Förderung der materiellen Interessiertheit am Erfolg;
- die individuellen Entwicklungsanstrengungen durch die Schaffung funktionsfähiger Märkte zu koordinieren;
- die produktive Verwendung knapper Güter und Faktoren durch Wettbewerb zu erzwingen.

Von weitreichender Bedeutung ist nun, daß diese Methode der Wachstumspolitik mit der Zielsetzung der Linderung der absoluten Armut vereinbar ist (wobei Armut im Verhältnis zu dem durchschnittlichen Standard der Lebensbedingungen definiert ist). Im marktwirtschaftli-

²⁹ Vgl. ebenda, S. 192, 220 u. 222.

³⁰ Man unterscheidet als ordnungspolitische Alternativen der Wachstumspolitik die staatliche Planung des Wachstumsprozesses und die staatliche Planung der Wachstumsbedingungen. Vgl. E. Dürr: Wachstumspolitik, Freiburg 1977, S. 125.

³¹ Vgl. ebenda, insbes. S. 141 u. 142.

chen Wachstumskonzept ist es die Aufgabe des Staates, die geeigneten Wachstumsbedingungen zu planen, herbeizuführen und zu erhalten. Dieser Ansatz läuft also darauf hinaus, auch das Entwicklungspotential der Armen zu mobilisieren (*dezentrale Faktormobilisierung*), die Produktionsfunktion nach den tatsächlichen relativen Faktorknappheiten auszurichten (*angepasste Technologie*) und durch wirksamen Wettbewerb für eine möglichst produktive Faktorallokation zu sorgen (*ökonomische Anreiz- und Sanktionsmechanismen*).

Die Linderung der absoluten Armut ist durch das marktwirtschaftliche Wachstumskonzept auf zweifache Weise zu erreichen: Erstens mittels des möglichst umfassenden und dezentralisierten Einsatzes aller Produktionsfaktoren, der auch für die Armen in städtischen und ländlichen Regionen die Möglichkeiten für Beschäftigung und Einkommenserzielung erweitert und zweitens durch die Erhöhung der Produktion an privaten und öffentlichen Gütern. Eine hohe reale Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (BIP) bei marktwirtschaftlicher Wachstumspolitik würde daher durch beide oben genannten Effekte zur Linderung der absoluten Armut beitragen.

Die primär wachstumsorientierte Strategie kommt, wenn sie das Ziel der Linderung absoluter Armut hat, nahe an die Strategie einer reduzierten Ungleichheit der Lebensbedingungen. Unter Berücksichtigung der Interessen der Entscheidungsträger ist dieser wachstumsorientierte Ansatz eine realistische Strategie³².

Im marktwirtschaftlichen Konzept wird aufgrund außerökonomischer Wertvorstellungen das wirtschaftspolitische Ziel der Verbesserung der sozialen Lebenslage des Menschen angestrebt. Es wird durch immaterielle und matrielle soziale Einzelziele beschrieben. Im folgenden wird am Beispiel einiger Ziele aufgezeigt, wie sie durch Anwendung marktwirtschaftlicher Regeln erreicht werden können.

Marktwirtschaftliche Politik ist ein Verfahren, um dem Individuum einen Freiheitsraum für wirtschaftliches Handeln mit Hilfe von allgemeinen Regeln zu schaffen, die eine Unterdrückung durch private Macht und/oder durch das Kollektiv in Gestalt der Regierung bzw. der Staatsbürokratie verhindern. Wenn man als allgemeine Regel die Koordination der individuellen Wirtschaftspläne von Nachfragern und Anbietern mittels wettbewerblicher Märkte benutzt, dann bewirkt das eine *Versachlichung* ökonomischer interpersonaler Beziehungen. Es wird also ein Verfahren angewendet, das soziale Konflikte zwischen Anbietern und Nachfragern abbaut oder von vornherein verhindert. Dieser soziale Effekt einer marktwirtschaftlichen Koordinierungsregel ist für

³² Vgl. zu dieser Auffassung F. Stewart, P. Streeten, a.a.O., S. 396.

EL wichtig. Diese Regel verbessert die Möglichkeiten rationalen Handelns in einer Entwicklungsgesellschaft, in der bisher traditionsgebundene Abhängigkeiten z. B. von Landbesitzern, Pächtern, Händlern und Geldverleihern alle ökonomischen Transaktionen stark bestimmen.

Damit der Marktmechanismus diesen sozialen — und letztlich auch ökonomischen — Effekt hat, muß er entwickelt und geschützt werden. Dies geschieht insbesondere dadurch, daß private Verfügungsmacht über Eigentum an Produktionsmitteln verteilt, begrenzt und kontrolliert wird. In vielen EL sind die bestehenden Verfügungsrechte über *Boden* von herausragender Bedeutung. Daher müßte in sich marktwirtschaftlich orientierenden EL ein Schwerpunkt der institutionellen Reformen sein, eine Umverteilung des kultivierbaren Landes und die Einhaltung von Regeln über maximalen Landbesitz durchzusetzen. So sind in Taiwan und Südkorea einschneidende Veränderungen des institutionellen Rahmens vorgenommen worden: Landreform; Änderung des Pachtsystems; An- und Verkauf von Land durch die Regierung; Aufbau von Genossenschaften und landwirtschaftlichen Vereinigungen³³.

Die marktwirtschaftlichen Ordnungsregeln sollen den Einzelnen aber auch vor dem Staat schützen. Hier liegt ein wichtiger sozialer Beitrag der marktwirtschaftlichen Methode in EL darin, nach Möglichkeit zu verhindern, daß die alte Abhängigkeit des Einzelnen von Inhabern ökonomischer Macht in der traditionellen Gesellschaft in eine neue Abhängigkeit von staatlichen Bürokratien übergeht. Hierzu eignet sich in besonderer Weise die indirekte Methode der Wachstumsförderung, bei der der Staat nur die Wachstumsbedingungen plant, nämlich: funktionsfähige Märkte; wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit der Unternehmer im Agrar-, Industrie- und Dienstleistungssektor; Abschaffung von Privilegien und Überwachung des Wettbewerbs; Förderung des Aufbaus des Kreditsystems; Infrastruktur und schließlich Konstanz der Wirtschaftspolitik³⁴. Diese Art der Wachstumspolitik bewirkt, daß das Machtpotential der staatlichen Entscheidungsträger begrenzt bleibt und die Entstehung neuer sozialer Abhängigkeiten erschwert wird. An diesem Beispiel wird zugleich deutlich, daß die Verteilung, Begrenzung und Kontrolle politischer Macht ganz entscheidend von der Art der wirk-samen wirtschaftsordnungspolitischen Regeln abhängen.

³³ Für Taiwan vgl. *I. Little, T. Scitovsky, M. Scott: Industry and Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study* (OECD Development Centre), Paris, London 1970, S. 37 u. 109; für Südkorea vgl. *D. C. Cole, P. N. Lyman: Korean Development. The Interplay of Politics and Economics*, Cambridge/Mass. 1971, S. 142 - 153.

³⁴ Vgl. zur staatlichen Planung dieser Wachstumsbedingungen *E. Dürr*, a.a.O., S. 141 - 161. In die gleiche Richtung zielen die Bemühungen in der deutschen Entwicklungshilfepolitik, im Empfängerland verstärkt nicht-staatliche Organisationen zu fördern.

Als weitere immaterielle soziale Zielsetzung kann die erweiterte *Partizipation* aller von wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen Betroffenen gelten. Dies ist ein individualistischer Grundsatz, der der Freiheit des Einzelnen auch bei wirtschaftlichen Entscheidungen einen zentralen Stellenwert einräumt. Um dem Ziel näherzukommen, sind allgemeine Regeln erforderlich, die dem Einzelnen möglichst viele Bereiche zur direkten Mitwirkung an wirtschaftlichen Entscheidungen eröffnen. Bei marktwirtschaftlicher Entwicklungspolitik würde die Regel in der weitgehenden Dezentralisierung von allokativen Entscheidungsprozessen bestehen. Dies hätte auch ökonomische Vorteile: So ist bekannt, daß Kenntnisse und Fähigkeiten wirtschaftlich-technischer Art in jeder Gesellschaft nur sehr verstreut vorhanden sind. Insbesondere in EL sind jedoch Informationen über das vorhandene Potential an Wissen und Fähigkeiten sehr gering. Daher muß man Methoden anwenden, welche das Entwicklungspotential möglichst vollständig ausschöpfen helfen. So müßten etwa alle Möglichkeiten zu landwirtschaftlichen, handwerklichen, unternehmerischen und händlerischen Experimenten freigesetzt werden. Es geht darum, lokales Know-How, Rohstoffe und andere Produktionsfaktoren auszunutzen. Die Nutzung des lokalen Know-How kann z.B. wesentlich dazu beitragen, durch Assimilation und Adaption neuer Technologien seitens der einheimischen Produzenten die Beschäftigungsmöglichkeiten in exportorientierten Industrien zu verbessern. In Korea führten die Erfahrungen mit der grundlegenden Produktionstechnologie für nicht-synthetische Garne und Stoffe zu dieser Entwicklung³⁵. Gleiches gilt für den landwirtschaftlichen Sektor: Im biologisch-technischen und mechanisch-technischen Bereich können vorliegende Erfahrungen mobilisiert und verbessert werden; z.B. in Ländern auf der Stufe der Pflugkultur lassen sich der Pflug und die damit verbundene Technik der Bodenbearbeitung verbessern und außerdem gespanngezogene Geräte einführen³⁶.

Die Mobilisierung des lokalen Wirtschaftspotentials würde entsprechend der relativen Faktorausstattung auch die Richtung für die Produktionstechnologien in Landwirtschaft und Industrie bestimmen. Die Anwendung „angepaßter Technologien“ hat eine viel zu wenig beachtete soziale Dimension. Produktionsverfahren, die der in einer historischen Situation gegebenen Faktorausstattung materieller und immaterieller Art adäquat sind, bewirken nämlich, daß die Besitzer der Inputfakto-

³⁵ Vgl. L. E. Westphal, Y. W. Rhee, D. Pursell: Korean Industrial Competence. Where It Came From (World Bank Staff Working Paper No. 469), Washington, D. C. 1981, S. 45 - 52.

³⁶ Vgl. W. von Urff: Zur Rolle der Landwirtschaft in einer Strategie des Self-Reliance, in: K. M. Khan (Ed.): Self-Reliance als nationale und kollektive Entwicklungsstrategie, München 1980, S. 217 - 219.

ren umfassender in den Wirtschaftsprozeß integriert werden können als dies beim Einsatz kapitalintensiver und technisch anspruchsvoller Produktionsverfahren der Fall wäre. Konkret bedeutet es, daß auch für die Armen, die nur über schlechtere Böden, geringeres Realkapital und weniger Ausbildung verfügen, verbesserte Möglichkeiten bestehen würden, in den Produktionsprozeß einbezogen zu werden. So kann es gelingen — und läßt sich durch spezielle Programme fördern —, eine möglichst große Zahl von lokalen Klein- und Kleinstprojekten anzuregen. Sie sind für viele Tausende von armen Familien in ländlichen und urbanen Regionen die relevanten Einkommensquellen.

Die wichtigsten materiellen sozialen Beiträge marktwirtschaftlicher Wachstumspolitik liegen im wesentlichen darin, daß die Beschäftigungslage und die Einkommensverteilung verbessert werden. Marktwirtschaftliche Politik geht von einer mikroökonomischen Sicht der Wirtschaft aus. Daher werden Anreize für ein bestimmtes Handeln und Behinderungen des Verhaltens in das Zentrum der Überlegungen gestellt. Man erliegt nicht dem Mythos von der Globalsteuerung der Makrorelationen, sondern sieht im Verhalten von mikroökonomischen Wirtschaftseinheiten den Ansatzpunkt wachstumspolitischer Maßnahmen.

Die Entscheidungsregeln, nach denen Bauern und gewerbliche Unternehmer — auch in EL — handeln, sind bekanntlich kurzfristig als stabil anzusehen. Ein Verständnis für längerfristige Änderungen kann man von der Analyse derjenigen Mechanismen gewinnen, die sowohl die Regeln auf der Ebene der Wirtschaftseinheit als auch die relative Bedeutung verschiedener Regeln zur Steuerung der Produktion auf volkswirtschaftlicher Ebene modifizieren³⁷. Nach verbreiteter Auffassung ist das dominierende Motiv für wirtschaftliche Verhaltensänderungen irgendeine Form des Gewinnmotivs. Dabei wird die Intensität der Suche nach neuen und besseren Entscheidungsregeln von Mißerfolgen oder von erkannten Problemen oder Ausnahmen stimuliert. Richtung und Strategie der Suche nach neuen Entscheidungsregeln werden von verschiedenen Faktoren beeinflußt, darunter sind als die wichtigsten zu nennen: Marktpreise, Informationen über die Entscheidungsregeln anderer Wirtschaftseinheiten (als Grundlage für Imitation) und exogene Änderungen des relevanten Wissens.

Das marktwirtschaftliche Konzept verwendet im Mechanismus der relativen Preisänderungen ein Ausgleichssystem, das auf Veränderungen reagiert, die in Folge wirtschaftlicher Dynamik unumgänglich und

³⁷ Vgl. R. R. Nelson, S. G. Winter: Neoclassical vs. Evolutionary Theories of Economic Growth. Critique and Prospects, in: The Economic Journal, Vol. 84 (1974), insbes. S. 892 - 893.

meist unvorhersehbar sind und das die erforderlichen Anpassungsprozesse in den Plänen der Einzelwirtschaften auslöst. Der Informationsgehalt marktbedingter relativer Preisänderungen ist — trotz mancher Starrheiten und Verzerrungen — für die wirtschaftlichen Akteure groß. Wer dem aus mehr als bloß ideologischen Gründen skeptisch gegenübersteht, behauptet, vergleichsweise über die bessere Information der tatsächlichen Marktlage zu verfügen, als in den relativen Preisänderungen zum Ausdruck kommt.

In der Agrarwirtschaft der EL ist inzwischen die Leistung von Marktpreisen — in Zusammenhang mit anderen Faktoren — in ihrer Anreiz- und Allokationsfunktion für das Verhalten von Bauern und Landarbeitern offenkundig³⁸. Es widerspricht empirischen Erkenntnissen, bei den staatlichen Interventionen in den Agrarsektor (in Form von Preisregulierungen, Steuern und Subventionen) von der Annahme auszugehen, daß das Agrarangebot kurzfristig und langfristig preisunelastisch sei. Fallstudien haben für viele EL die negativen Wirkungen dieser Interventionen für die inländischen Terms of Trade, die Produktionsstruktur, die Einkommensverteilung und die Versorgungslage der Armen gezeigt³⁹. Die Erfahrungen der 70er Jahre haben deutlich gemacht, daß die Bauern — auch die Kleinbauern — ein glaubwürdiges Anreizsystem brauchen, wenn sie die Agrarproduktion erhöhen und die Produktionsstruktur ändern sollen. Die Anreiz- und Allokationseffekte entstehen durch die Preise, die die Bauern für ihre Produkte erhalten und durch die Preise, die sie für Investitions- und Konsumgüter sowie Dienstleistungen bezahlen. Leistungsanreize gehen von Preisen aus, jedoch sind auch andere Faktoren, wie z. B. die Verbesserung des Beschaffungs- und Vertriebssystems von großer Bedeutung, so daß man von komplementären Anreizsystemen sprechen kann.

Für den industriellen Sektor kann man die marktwirtschaftliche Strategie wie folgt umschreiben⁴⁰:

— Mäßiger Schutz für neue einheimische Industrien wird gewährt, um sowohl den Beginn und den Erhalt von ineffizienten Produktio-

³⁸ Th. W. Schultz: On Economics and Politics of Agriculture, in: Th. W. Schultz (Ed.): *Distortions of Agricultural Incentives*, Bloomington 1978. — Herrn Kollegen Hans-Bernd Schäfer (Hamburg) verdanke ich den Hinweis auf die entgegengesetzte Auffassung in der Studie von H. Askari, J. T. Cummings: *Agricultural Supply Response. A Survey of Econometric Evidence*, New York 1976. Die Autoren kommen aufgrund der Meßprobleme von Angebotselastizitäten und der sehr widersprüchlichen Meßergebnisse zu der Feststellung, daß mit Hilfe der multiplen Korrelationsrechnung keine eindeutige Aussage über die Allokationseffekte relativer Preisänderungen im Agrarsektor von Entwicklungsländern möglich sei.

³⁹ Vgl. P. L. Scandizzo, C. Bruce, a.a.O., insbes. S. 48.

⁴⁰ Diese Zusammenfassung gibt B. Balassa: *The Process of Industrial Development and Alternative Development Strategies* (World Bank Staff Working Paper No. 438), Washington, D. C. 1980, S. 34 - 35.

nen zu verhindern als auch die kontinuierliche Expansion der Rohstoffproduktion für den Inlands- und Auslandsmarkt zu erreichen.

- Gleiche Incentives für Exporte und für Importsubstitution werden angewendet, um eine Ressourcenallokation zu erreichen, die den komparativen Vorteilen und der Ausnutzung von economies of scale entspricht.
- Veränderungen im Niveau von Incentives werden gering gehalten, da die wirtschaftlichen Aktivitäten primär durch den Markt- und Preismechanismus gelenkt werden sollen.
- Zur Minimierung der Unsicherheiten müssen die Incentives durch Stabilität und Automatismus gekennzeichnet sein.

Versucht man die tatsächlichen materiellen und immateriellen sozialen Effekte marktwirtschaftlicher Politik in Entwicklungsländern aus den vorliegenden Länderstudien oder den Weltentwicklungsberichten herauszufiltern, so lassen sich nur vereinzelte Hinweise zusammentragen. Empirische Angaben über materielle soziale Effekte sind meistens aggregiert, so daß die personale und regionale Verteilung nicht erkennbar ist. Aussagen über das Ausmaß der Realisierung immaterieller sozialer Effekte werden explizit kaum gemacht; hier besteht eine spürbare Lücke in den empirischen Länderstudien. Man müßte z. B. im einzelnen feststellen, welche Regeln und Institutionen zur Kontrolle privater Wirtschaftsmacht, zur Beschränkung der wirtschaftlichen Entscheidungskompetenzen der Bürokratie, zum Abbau von Privilegien, zur Realisierung der Partizipation, zur Dezentralisierung allokativer Entscheidungen u. a. bestehen und was sie bewirken.

3. Ergebnisse marktwirtschaftlicher Politik — Einige Beispiele

Am Beispiel von neun marktwirtschaftlich orientierten afrikanischen Ländern (Elfenbeinküste, Kamerun, Kenia, Malawi, Marokko, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo)⁴¹ und gelegentlichen Hinweisen auf Län-

⁴¹ Die Länderauswahl ist übernommen von A. J. Halbach, R. Osterkamp, H.-G. Braun, A. Gälli: Wirtschaftsordnung, sozio-ökonomische Entwicklung und weltwirtschaftliche Integration in den Entwicklungsländern. Eine primär empirische Analyse von Zusammenhängen und Auswirkungen (Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung), München 1981, insbes. S. 44 - 49. Die Autoren klassifizieren die EL unter Abstützung auf eine kleine Expertenumfrage in vier Gruppen: (1) ausgeprägt marktwirtschaftlich, (2) marktwirtschaftlich, (3) ausgeprägt sozialistisch, (4) sozialistisch. Aus den vier Ländergruppen wurden dann nur die Länder ausgewählt, bei denen während des Beobachtungszeitraumes 1960 - 1980 keine Verzerrungen vorliegen durch Kriege und Unruhen und ausgeprägten Politikwechsel. Ausgeschieden wurden auch Ölländer, kleine EL und Staaten mit unzureichender Datenbasis. Im Endergebnis verblieb eine Auswahl von 27 als marktwirtschaftlich (davon neun in Afrika) und von 12 als sozialistisch (davon sechs in Afrika) einzustufenden Ländern.

Tabelle 1: Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung in Afrika *)

	Brutto- inlands- produkt	Land- wirtschaft	Verarbei- tendes Gewerbe	Brutto- investition	Exporte	Fertigwaren Anteil an Exporten in Prozent
	1960 - 1979	1960 - 1979	1960 - 1979	1960 - 1979	1960 - 1979	1978
Marktwirtsch. EL ^{a)}	5,08	2,35	7,35	7,99	3,26	12,33
Sozialistische EL ^{b)}	4,08	2,46	4,21	4,31	2,63	5,6
Elfenbeinküste	6,9	3,7	9,5	13,2	7,1	7
Ghana	1,1	— 0,2*	4,4*	— 5,4	— 3,3	4
Kenia	6,7	5,4*	11,4*	4,7	3,5	14
Tansania	5,5	4,9*	3,6*	6,6	— 1,4	6

*) Jeweils reales durchschnittliches Wachstum in Prozent pro Jahr.

Quelle: Weltbank, Weltentwicklungsbericht Washington D.C 1981.

a) Elfenbeinküste, Kamerun, Kenia, Malawi, Marokko, Senegal, Sierra Leone, Togo. (Zur Begründung der Länderauswahl vgl. Fußnote 41 des Textes). — b) Guinea, VR Kongo, Mali, Sambia, Tansania (vgl. Fußnote 41). — *) Diesen Zahlen liegt der Zeitraum 1970 - 1979 zugrunde.

der in Asien mit entsprechender Wirtschaftspolitik kann man folgende Effekte hervorheben:

— *Produktionseffekte*

In den marktwirtschaftlichen afrikanischen Ländern liegt die reale durchschnittliche Wachstumsrate des BIP im Durchschnitt der Jahre 1960 - 1979 knapp über 5 %, dagegen nur knapp über 4 % bei den sozialistisch orientierten Ländern (vgl. *Tabelle 1*).

Die landwirtschaftliche Produktion der marktwirtschaftlichen Länder Afrikas ist in der gleichen Zeit jährlich durchschnittlich um 2,4 % gestiegen, dagegen 2,5 % in den sozialistischen Ländern Afrikas, wobei der Index der Nahrungsmittelproduktion pro Kopf 1977/79 gegenüber 1969/71 bei den Marktwirtschaften etwas höher ist, nämlich 0,92 gegenüber 0,87 (vgl. *Tabelle 1 und 2*). Das durchschnittliche tägliche Kalorienangebot pro Kopf lag bei 2 183 bzw. 2 130. (Das länderspezifische Kalorienangebot ist ausgedrückt in Prozent des Bedarfs bis auf einen Fall 88 % und darüber, z. B. für Elfenbeinküste und Marokko 105 %; den niedrigsten Wert mit 83 % weist Nigeria auf.⁴²) Produktionsvorhaben von Kleinbauern können durch Preis- und Einkommensanreize gefördert werden. Das zeigen die Erfahrungen aus Togo (für Kakao, Kaffee und Baumwolle) und Thailand (für Reis, Zuckerrohr und Gummi)⁴³.

Die neun marktwirtschaftlichen afrikanischen Länder weisen für die Jahre 1960 - 1979 für das verarbeitende Gewerbe ein reales durchschnittliches Wachstum pro Jahr von 7,3 % auf, dagegen die sozialistischen Länder nur 4,2 %; der Fertigwarenanteil an den Exporten beträgt 12,3 % bzw. nur 5,6 % (vgl. *Tabelle 1*).

Bei dem Leistungsvergleich von Ländergruppen sind heterogene Staaten statistisch zusammengefaßt worden; außerdem wurden die für die beiden Gruppen ermittelten Durchschnittswerte der einzelnen Indikatoren ungewichtet berechnet. Um die ökonomischen und sozialen Ergebnisse marktwirtschaftlicher Entwicklungspolitik genauer festzustellen, bietet sich der Vergleich von Länderpaaren mit unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Konzeptionen an, wie z. B. Elfenbeinküste/Ghana und Kenia/Tansania⁴⁴. Nach diesem Vergleich wiesen die markt-

⁴² Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1981, Washington, D. C. 1981, *Tabelle 22*.

⁴³ D. Boveri, L. Unnevehr: *Agricultural Pricing in Togo* (World Bank Staff Working Paper No. 467), Washington, D. C. 1981; T. Bertrand: *Thailand. Case Study of Agricultural Input and Output Pricing* (World Bank Staff Working Paper No. 385), Washington, D. C. 1980.

⁴⁴ Diese Ländergruppen untersucht auch R. Osterkamp: *Marktwirtschaftliche Experimente und Erfahrungen in Afrika*, in: „Marktwirtschaft draußen“. Beispiel geglückter Übernahmen oder Ansätze in Ländern der Dritten

wirtschaftlichen Länder Elfenbeinküste und Kenia bei den oben genannten Indikatoren erheblich höhere Werte auf, mit der Ausnahme, daß Kenia in der Nahrungsmittelproduktion und im Kalorienangebot geringfügig unter den Werten von Tansania liegt (vgl. *Tabelle 1 und 2*).

— *Beschäftigungs- und Verteilungseffekte*

Marktwirtschaftliche Politik ist geeignet, zur Ausdehnung der Beschäftigung in der Landwirtschaft und in Industrien zur Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte beizutragen und dadurch in Richtung einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung in diesen Sektoren zu wirken. Ferner wird von steigenden landwirtschaftlichen Einkommen ein wachsender Anteil für Nicht-Agrargüter ausgegeben, was insbesondere in Ländern mit noch niedrigem Durchschnittseinkommen wichtige Industrialisierungsimpulse auslöst.

Für die marktwirtschaftlichen afrikanischen Länder standen Informationen über solche Zusammenhänge nicht zur Verfügung. Es kann nur angeführt werden, daß in Kenia die Beschäftigung im formalen Agrarsektor von 1970 - 1977 jährlich um 3,4 % angestiegen ist und damit leicht über der Zuwachsrate des Arbeitskräftepotentials von 3,2 % lag⁴⁵. Das Beispiel Taiwans zeigt, daß die Erhöhung der Agrarproduktivität zu steigendem landwirtschaftlichen Einkommen (realer Zuwachs in den Jahren 1952 - 69 durchschnittlich 3,8 %) bei einer ziemlich gleichmäßigen Verteilung geführt hat⁴⁶.

Wie das Wachstum der Agrarproduktion auf die soziale Lage der Armen gewirkt hat, konnte für die afrikanischen Marktwirtschaften nicht ermittelt werden. Zieht man ersatzweise eine Studie über Indien für die Zeit 1956/57 bis 1973/74 heran⁴⁷, zeigt sich folgendes: Die Auswirkungen einer Steigerung der Agrarproduktion pro Kopf ländlicher Bevölkerung auf die Situation der absolut Armen (definiert durch ein bestimmtes Konsumausgabenniveau pro Kopf) im Agrarsektor sind deutlich positiv, d. h. der Bevölkerungsanteil, der unter der Armutslinie liegt, geht zurück. Man kann ferner einen signifikanten Rückgang in der relativen Ungleichheit der Verteilung nomineller Konsumausgaben der Landbevölkerung für Indien insgesamt und für sieben der vierzehn Gliedstaaten feststellen.

Welt“ (IX. Symposium der Ludwig-Erhard-Stiftung am 22. 10. 1981 in Bonn - Bad Godesberg), Stuttgart 1982.

⁴⁵ World Bank Country Study: Kenya. Population and Development, Washington, D. C. 1980, S. 65 u. 71.

⁴⁶ G. Ranis; Taiwan, in: H. Chenery et al. (Eds.): Redistribution With Growth, London 1974, S. 286.

⁴⁷ M. S. Ahluwalia: Rural Poverty and Agricultural Performance in India, in: The Journal of Development Studies, Vol. 14 (1977), S. 298 - 323.

Tabelle 2: Indikatoren der sozialen Entwicklung in Afrika

Index der Nährungs- mittel- produktion pro Kopf	Durch- schn. Kalo- rien- angebot pro Kopf	Zu- nahme der Le- benser- wartung in Jahren	Sen- kung der Kinder- sterb- lich- keit (1 - 4 Jahre)	abs. 1977	Ver- änd. 1977:1960	abs. 1977	Ver- änd. 1977:1960	Einwohner je Arzt	Einwohner je Krankenpfleger	Einschulungs- rate Grund- schule	Ein- schulungs- rate Sekun- dar- schule
ϕ 1977-79 1969-71	1977	1960-1979	1977:1960	1977	1977:1960	1977	1977:1960				
Marktwirtsch. EL ^{a)}	0,92	2 183	0,60	18 063	0,70	2 233	0,47	71,6	1,72	6,34	
Sozialistische EL ^{b)}	0,87	2 130	0,62	13 690	0,70	2 168	0,49	80,8*	2,20*	7,98**	
Elfenbeinküste ...	1,02	2 517	0,61	15 220 ¹⁾	0,52	2 370 ¹⁾	0,81	71 ¹⁾	1,54	7,00 ¹⁾	
Ghana	0,82	1 983	0,61	9 920	0,46	860 ¹⁾	0,16	71 ¹⁾	1,87	6,40 ¹⁾	
Kenia	0,92	2 032	0,44	11 630 ¹⁾	1,09	1 090 ¹⁾	0,49	99	2,11	9,00	
Tansania	0,94	2 063	0,56	17 550	0,96	3 080	0,30	70 ¹⁾	2,80	2,00 ¹⁾	

Quelle, Weltbank, Weltentwicklungsbericht, Washington D.C. 1981.

^{a)} Einschulungsquoten über 100 % sind im wesentlichen dadurch bedingt, daß das amtliche Grundschulalter (i. d. R. 6 - 11 Jahre) unter- bzw. überschritten wird (siehe Weltentwicklungsbericht 1981, Tabelle 23: Erziehungswesen, S. 205). — ^{b)} Verzerrungen können dadurch auftreten, daß Schüler außerhalb der Altersspanne 12 - 17 Jahre Sekundarschulen besuchen.

1) Beziehen sich auf andere als die angegebenen Jahre, jedoch im allgemeinen nicht mehr als 2 Jahre Unterschied.

a) Siehe Tabelle 1; b) siehe Tabelle 1.

Wenn in der marktwirtschaftlichen Industrialisierungspolitik die relativen Faktorknappheiten berücksichtigt werden, dann wird der wachsende industrielle Sektor in hohem Maß Arbeitskräfte absorbieren. Diese Politik fördert die Entstehung von vielen Klein- und Mittelbetrieben, die sich im Verlauf der industriellen Entwicklung als anpassungs- und leistungsfähig erweisen. Entsprechende Erfahrungen liegen in Südkorea und Taiwan seit den 60er Jahren vor⁴⁸. Gegenwärtig ist ein Drittel der im gewerblichen Sektor Beschäftigten in Kleinunternehmen tätig, davon die Mehrzahl in kleinen Fertigungsstätten mit 5 - 49 Beschäftigten⁴⁹. In Kenia ist die Beschäftigung im formalen verarbeitenden Gewerbe von 1970 - 1977 jährlich durchschnittlich um 5,1 % gestiegen, also erheblich stärker als das Arbeitskräftepotential (3,2 %) ⁵⁰.

Vorliegende Länderdaten zeigen, daß in Exportindustrien die Kapitalintensität wesentlich geringer ist als in importsubstituierenden Industrien. Es läßt sich eine Veränderung in Richtung arbeitsintensiver Exportindustrien in den Ländern feststellen, die einer auf Auslandsmärkte gerichteten Strategie folgen, wie z. B. Südkorea⁵¹. Gelingt es außerdem, die Kapazitätsauslastung zu steigern (z. B. Südkorea, Taiwan, Brasilien nach 1965), dann nimmt die industrielle Beschäftigung erheblich zu (z. B. im Durchschnitt der Jahre 1960 - 1970 in Südkorea um 11,2 %, in Taiwan um 6,3 % und in Singapore um 5,6 %) ⁵². In Taiwan hat sich die Einkommensverteilung zwischen Mitte der 50er und Mitte der 60er Jahre verbessert, lange bevor die Nachfrage der Industrie nach Arbeitskräften über die Freisetzungsrates aus dem Agrarsektor hinausging⁵³. Dies ist ein Hinweis darauf, daß es nicht notwendigerweise — auch nicht auf kurze Zeit — zu einem Konflikt zwischen Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung kommen muß.

Marktwirtschaftliche Wachstumspolitik ist geeignet, mittel- und langfristig die Beschäftigungslage und auch die Einkommensverteilung zu verbessern. Aber selbst wenn Bauern und gewerbliche Unternehmer sofort und im erwarteten Ausmaß auf marktbedingte Veränderungen der Faktorpreisrelationen und auf ökonomische Anreize reagieren, werden die veränderten Faktorintensitäten der Produktionstechnik überwiegend erst bei neuen Investitionen wirksam. Die An-

⁴⁸ S. P. S. Ho: Small-Scale Enterprises in Korea and Taiwan (World Bank Staff Working Paper No. 384), Washington, D. C. 1980, insbes. S. 100 - 104.

⁴⁹ Ebenda, S. 100.

⁵⁰ World Bank Country Study: Kenya, a.a.O., S. 190 - 191.

⁵¹ B. Balassa, a.a.O., S. 25.

⁵² World Bank: World Development Report 1979, Washington, D. C. 1979, Tabelle S. 51.

⁵³ G. Ranis, a.a.O., S. 287.

passungsflexibilität des existierenden Produktionsapparates ist gering. Die indirekten Beschäftigungs- und Einkommenseffekte durch intensivere inter-sektorale Verflechtungen und durch veränderte Nachfragestrukturen treten ebenfalls erst mittel- und langfristig auf.

In gemischten Wirtschaftsordnungen marktwirtschaftlichen Typs erfordert das Prinzip der Systemkonformität, daß *öffentliche Transferleistungen* letztlich den Marktmechanismus fördern. In EL ist bei den notwendigen Transferleistungen in die Bereiche Gesundheit, Ausbildung und Wohnung als wichtigster Grundsatz die Nichtdiskriminierung zu beachten: Der Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen muß den Menschen in allen Regionen eines Landes gleichermaßen möglich werden (z. B. Zugang zur Grundausbildung auch für die ärmsten Schichten). Das ist eine notwendige Voraussetzung für die dezentralisierte Wachstumspolitik. Wenn die Diskriminierung der bisher Benachteiligten z. B. in ländlichen Bereichen und urbanen Randzonen⁵⁴ verringert wird, dann bedeutet das eine Neuverteilung der sozialen Lebensbedingungen. Zusätzlich können bei Wirtschaftswachstum die öffentlichen Beiträge für die Bereiche der Grundbedürfnisse erhöht werden.

Der längerfristigen sozialen Zielorientierung entspricht es, durch staatliche Transferleistungen statt kurzfristiger Konsumerhöhung die öffentlichen Investitionen in humane Ressourcen zu steigern. Verteilung und Qualität des zukünftigen Humankapitals werden die wirtschaftliche und soziale Lebenslage der jetzt Benachteiligten entscheidend bestimmen. Durch verbesserte Ernährungs- und Gesundheitsbedingungen sowie erhöhtes Ausbildungsniveau werden wichtige Voraussetzungen für die Qualität ihres zukünftigen Arbeitsangebotes und die Höhe ihres Einkommens geschaffen. Die öffentlichen Leistungen für die Armen müßten aber lange Zeit hinweg über der durchschnittlichen Pro-Kopf-Leistung liegen, damit eine substantielle Veränderung in der Verteilung des Humankapitals und der zukünftigen Einkommen eintritt. Die politische Realisierbarkeit einer solchen Strategie dürfte nur bei hohem und stetigem Wirtschaftswachstum zunehmen.

Abschließend sei noch auf die Gegenüberstellung von Werten einiger wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren von marktwirtschaftlichen und von sozialistischen afrikanischen Ländern verwiesen⁵⁵. Die entsprechenden Ergebnisse lassen folgende Aussagen zu⁵⁶:

⁵⁴ Vgl. zu den Diskriminierungen D. C. Rao: Urban Target Groups, in: H. Chenery et al., a.a.O., S. 149 - 156.

⁵⁵ Die Auswahl der Indikatoren folgt weitgehend R. Osterkamp, a.a.O.

⁵⁶ Vgl. auch die Feststellungen zum Gesamtvergleich marktwirtschaftlich und sozialistisch organisierter Entwicklungsländer bei A. J. Halbach, R. Osterkamp, H.-G. Braun, A. Gälli, a.a.O., S. 74 - 75.

- Die marktwirtschaftlichen afrikanischen Entwicklungsländer haben auf „rein wirtschaftlichem“ Gebiet deutlich, teils wesentlich besser abgeschnitten als die sozialistischen Länder.
- Trotz der begrenzten Aussagefähigkeit der verwendeten materiellen sozialen Indikatoren kann nicht behauptet werden, die marktwirtschaftlichen afrikanischen Entwicklungsländer hätten nur Wirtschaftswachstum aber keine soziale Entwicklung erreicht, während die sozialistisch ausgerichteten Länder — mit und ohne Wachstum — auf breiter Front sozialen Fortschritt realisiert hätten.

**Auswirkungen marktwirtschaftlicher Politik auf die
Einkommensverteilung in Entwicklungsländern
Spezifizierendes Korreferat zu dem Vortrag:
Soziale Auswirkungen marktwirtschaftlicher Politik
in Entwicklungsländern (R. Clapham)**

Von *Hans-Peter Nissen*, Paderborn

I. Vorbemerkungen

Theorie und Praxis der Entwicklungspolitik waren in den siebziger Jahren sehr stark durch das Thema Einkommensverteilung geprägt. Die Weltmarktbedingungen werden dafür verantwortlich gemacht, daß sich die Einkommenskluft zwischen Industrieländern (IL) und Entwicklungsländern (EL) vergrößert. Die Forderung nach einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ (NWWO) zielt im Kern auf eine internationale Einkommensumverteilung. Die in den siebziger Jahren entwickelten Strategievorschläge der Weltbank und des Internationalen Arbeitsamtes zielen hingegen im Kern auf die Verbesserung der internen Einkommensumverteilung in den EL. Die aus diesen Zielen abgeleiteten Schlußfolgerungen reichen von „mehr Markt“ über „Veränderung der Marktform“, „mehr Intervention in die Märkte“ bis zur grundsätzlichen Aufhebung marktwirtschaftlicher Beziehungen.

Drei Fragestellungen stehen im Zentrum dieses Beitrages:

- Wegen der starken Beeinflussung der internen Märkte der EL durch die Weltmärkte wird zunächst der empirisch zu beantwortenden Frage nachgegangen, ob die armen Länder der Peripherie tatsächlich immer ärmer werden und die reichen Länder des Zentrums immer reicher.
- Bewirkt die Praxis marktwirtschaftlicher Politik innerhalb der EL, daß die reichen Bevölkerungsgruppen reicher und die armen ärmer werden?
- Als Mittler zwischen Weltmärkten und internen Märkten haben die multinationalen Unternehmen zunehmend Bedeutung gewonnen. Wie wirken sich ihre ökonomischen Aktivitäten auf die Einkommensverteilung in den EL aus?

II. Zur Entwicklung der internationalen Einkommensverteilung

Der Realtypus „Weltmarkt“ nimmt nach Art und Intensität, wie sich die einzelnen Länder in ihn integrieren, Einfluß auf die internationale Einkommensverteilung. Als erste Annäherung wird üblicherweise das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Länder verwendet. Die internationale Vergleichbarkeit, die mit Hilfe der Umrechnung auf laufende US \$ erfolgt, beinhaltet jedoch erhebliche Fehlerquellen, die im wesentlichen aus der geringen Eignung der offiziellen Wechselkurse in bezug auf die Wiedergabe der Entwicklung der Kaufkraftparitäten resultiert. Durch die Verwendung von Kaufkraftparitätenindizes (Kravis) läßt sich dieser Mangel beseitigen. Wird neben der internationalen Einkommensverteilung die intranationale Einkommensverteilung der einzelnen Länder berücksichtigt, verändert sich also die Bezugsgröße von Nationen auf Personen, ließe sich eine globale Lorenz-Kurve der personellen Einkommensverteilung ermitteln. In der *Tabelle 1* werden die hier diskutierten Daten zusammengestellt.

Tabelle 1

Globale Einkommensverteilung — Einkommen pro Kopf

	1950	1960	1970	1972	1977
Gini ^{a)}	0.53	0.52*	0.60	0.62	0.63
Gini ^{b)}	0.557	0.552	0.560	0.567	0.563
Gini ^{c)}	0.671	0.669	0.677	0.683	0.681

a) Pro-Kopf-Einkommen sämtlicher Länder (einschließlich sozialistischer Länder) auf US \$-Basis zu laufenden Wechselkursen. — *Quelle:* M. D. Ward: *Changing Patterns of Inequality in a Changing Global Order*, Berlin 1980.

b) Nur Nicht-sozialistische Länder. Pro-Kopf-Einkommen korrigiert durch den Kravis' Kaufkraftparitätenindex. — *Quelle:* F. Bourguignon, A. Berry, C. Morisson: *The World Distribution of Income between 1950 and 1977*.

c) Nur Nicht-Sozialistische Länder, Pro-Kopf-Einkommen nach ICP-\$, einschließlich intranationaler Einkommensungleichheit, ohne Berücksichtigung von Veränderungen der intra-nationalen Einkommensverteilung. — *Quelle:* ebd.

*) 1959. Für 1960 gilt: 0.56.

Die drei, nach diesen unterschiedlichen Methoden berechneten GINI-Koeffizienten der globalen Einkommensverteilung haben unterschiedliche Niveaus, doch einen tendenziell ähnlichen Zeitreihenverlauf: In den 50er Jahren verbessert sich die globale Einkommensverteilung, in den 60er Jahren verschlechtert sie sich. Während der ungewichtete Index noch einen leichten Anstieg zwischen 1972 und 1977 verzeichnet, deuten die mit der Kaufkraftparität bzw. mit der intranationalen Ein-

Tabelle 2

**Globale Einkommensverteilung Nicht-Sozialistischer Länder
für ausgewählte Jahre**

Anteil in %	1950	1960	1970	1972	1977
unterste 40 %	4,9	4,8	4,3	4,1	4,2
unterste 60 %	11,6	15,5	10,4	10,0	10,3
mittlere 30 % ^{a)}	36,3	37,2	38,6	38,5	38,1
oberste 40 %	88,4	88,5	89,6	90,0	89,7
oberste 10 %	52,1	51,3	51,0	51,5	51,6
oberste 5 %	34,5	33,8	33,8	34,2	34,3

Quelle: F. Bourguignon, u. a.; eigene Berechnungen.

a) 7. - 9. Dezil.

kommensverteilung gewichteten Indizes auf eine leichte Nivellierung hin¹.

Die Aussagefähigkeit dieser globalen Meßziffern ist jedoch begrenzt. Hinter den Zahlen verbergen sich unterschiedliche Entwicklungen hinsichtlich des Wachstums des Bruttosozialprodukts (BSP), der Integration in den Weltmarkt, der Zunahme der Bevölkerung, um nur einige wesentliche Einflußfaktoren zu nennen. So trugen die Länder der Europäischen Gemeinschaft in den 60er Jahren mit ihren überdurchschnittlichen Wachstumsraten des BSP pro Kopf zu einer gewissen Verschärfung der globalen Einkommensverteilung bei. Japan, das in den 50er Jahren als ein mittleres Einkommensland startete, wirkte anfangs im gewissen Umfang nivellierend, später jedoch verschärfend auf die globale Einkommensverteilungssituation ein. Die USA, die lange Zeit das höchste Pro-Kopf-Einkommen erzielten, verzeichneten in den 60er/70er Jahren unterdurchschnittliche Wachstumsraten und wirkten damit nivellierend auf die globale Einkommensverteilung. Die überdurchschnittliche Bevölkerungszunahme in den ärmeren EL wirkte hingegen verschärfend.

Wird der unter Berücksichtigung der intra-nationalen Einkommensverteilung ermittelte Gini-Koeffizient wiederum aufgechlüsselt, so lassen sich die Einkommensanteile, die von bestimmten Gruppen der Weltbevölkerung gehalten werden, berechnen². Auf der Basis von Ein-

¹ Darüber hinaus ist festzustellen, daß die Einkommensverteilung innerhalb der Gruppe der IL erheblich nivellierter ist als in der Gruppe der EL. Dieses gilt sowohl in bezug auf das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen als auch in bezug auf die personelle Einkommensverteilung.

² Zur Berechnungsmethode vgl. F. Bourguignon, A. Berry, C. Morrison.

kommensverteilungsdaten, die zum größten Teil um das Jahr 1970 herum erhoben worden sind, wird unter Vernachlässigung der Veränderung der intra-nationalen Einkommensverteilung in den EL eine globale personelle Einkommensverteilungs-Entwicklung berechnet (vgl. *Tabelle 2*).

Aus der *Tabelle 2* lassen sich folgende Ergebnisse ablesen:

- Die obersten 5 % der Einkommensbezieher in den nicht-sozialistischen Ländern haben 1977 einen in etwa gleich großen Einkommensanteil wie im Jahre 1950. Zwischenzeitlich mußte diese Gruppe jedoch ihren Einkommensanteil um 0,7 % des Welteinkommens bzw. um 2 % ihres 1950 gehaltenen Einkommensanteils reduzieren.
- Die untersten 40 % der Weltbevölkerung haben zwischen 1950 und 1977 kontinuierlich Einkommensanteile eingebüßt. Sie verloren in der Periode über 40 % ihres ursprünglich gehaltenen Einkommensanteils bzw. 0,7 % des Welteinkommens.
- Die mittlere Einkommensgruppe (7. - 9. Dezil) konnte ihren Einkommensanteil in der untersuchten Periode um ca. 2 % erhöhen.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Einkommenssteigerung der mittleren Gruppen (die aber insgesamt zu den oberen 40 % gehören) bis 1960 vornehmlich zu Lasten der obersten Einkommensgruppe, zwischen 1960 und 1970 vornehmlich zu Lasten der ärmsten 60 % erfolgte) wodurch der GINI-Koeffizient zunächst absank und dann wieder anstieg. Bei einer Transformation dieser Ergebnisse auf einzelne Länder bzw. Ländergruppen lassen sich weitere Einsichten gewinnen. Die *Tabelle 3* gibt für die Jahre 1950 und 1977 die Anteile wieder, die die einzelnen Länder bzw. Ländergruppen an verschiedenen Einkommensdezilen des Welteinkommens halten.

Die wichtigsten Ergebnisse aus *Tabelle 3* sind folgende:

- In dem Einkommenssegment absoluter Armut entfällt auf die Ländergruppe „Indischer Subkontinent, Nigeria und Indonesien“ ein Anteil von über 60 %. Während der nur marginal in die Weltwirtschaft integrierte Indische Subkontinent sein ohnehin schon überproportionales Gewicht in dieser Gruppe noch erheblich erhöht hat, wurden insbesondere in Nigeria und Indonesien die Anteile, der in absoluter Armut lebenden Bevölkerungsgruppen, deutlich verringert. Dieses dürfte ihnen insbesondere durch die seit 1973 überproportional steigenden Erdölerlöse gelungen sein.
- Die Schwellenländer vermochten ihre Anteile im obersten Dezil (top 10 %) aber insbesondere auch in den mittleren Dezilen signifikant zu erhöhen und ihren Anteil bei den untersten 60 % um über

Tabelle 3: Einkommensverteilung Nicht-Sozialistischer Länder nach Bevölkerungsgruppen (Dezile) zwischen 1950 und 1977

	Absolute Armut Y 200 \$		Unterste 60 %		Mittlere 30 % 7. - 9. Dezil		Oberste 10 %		Anteil der Weltbevölke- rung		Kumulierte Abweichung von der $\bar{\phi}$ Wachstums- rate der Welt- bevölkerung W_B	
	1950	1977	1950	1977	1950	1977	1950	1977	1950	1977	1950	1977
Arme Entwicklungslän- länder	46,4	53,0 (+ 14)* + 8**	42,6 (+ 11) + 5	47,2	8,7 (- 44) - 47	4,9	—	—	27,9	29,5	5,7	5,7
— Indischer Subkonti- nent	13,8	11,0 (- 20) - 24	11,6 (+ 6) - 6	12,3	1,6 (+ 13) + 6	1,8	—	—	7,3	7,8	6,8	6,8
Nigeria und Indonesien	14,6	17,4 (+ 19) + 11	12,2 (+ 9) + 1,5	13,3	1,9 (- 16) - 24	1,6	—	—	7,8	8,4	7,7	7,7
— andere	12,2	12,1 (± 0) - 19	13,6 (+ 16) - 5	15,8	9,1 (+ 44) + 18	13,1	3,4 (± 0) - 20	3,4	11,2	13,7	22,3	22,3
Entwicklungsländer ...	5,9	3,8 (- 36) - 49	8,1 (- 20) - 37	6,5	6,2 (+ 144) + 91	15,1	2,7 (+ 44) + 65	3,9	6,9	8,8	27,5	27,5
Schwellenländer (NIC's)	3,2	1,6 (- 50) - 60	3,1 (- 20) - 35	2,5	2,3 (+ 139) + 89	5,5	0,4 (+ 425) + 236	1,7	2,6	3,3	26,9	26,9
Ölexportierende Länder												

Quelle: F. Bourignon u. a. S. 17 und S. 19; eigene Berechnungen.

*) Absolute Anteilsveränderung in %: $(\frac{\times 77}{\times 50} - 1) - 100$ **) Relative Anteilsveränderung in %, gewichtet mit dem Bevölkerungswachstum: $\frac{\times 77}{\times 50 (1 + W_B)} - 1$

ein Drittel zu reduzieren — und das trotz des stärksten Bevölkerungswachstums aller EL.

- Die eklatanteste Veränderung in der globalen Einkommensverteilung ist erwartungsgemäß bei den erdölexportierenden Ländern zu verzeichnen. Sie vermochten ihren Anteil in der mittleren Einkommensgruppe und insbesondere in der Gruppe der Spitzeneinkommen erheblich zu steigern.
- Die übrigen EL, die insbesondere über Rohstoffexporte in die Weltmärkte integriert sind, konnten zwar ihr absolutes Gewicht im obersten Dezil mit 3,4 % und in der untersten Gruppe mit 12,1 % halten, jedoch unter Berücksichtigung ihrer weit überdurchschnittlichen Bevölkerungszunahme ist ihr relativer Anteil in diesen Gruppen um jeweils ca. 20 % zurückgegangen.

Unter dem Gesichtspunkt der Einkommensverteilung und Weltmarktbeziehung ließe sich aus diesen Daten folgendes Resümee ziehen:

- Die Erdölländer konnten dank der Veränderung der Marktform (von einem einseitigen Monopson zu einem bilateralen Monopol) eine internationale Einkommensumverteilung zu ihren Gunsten bewirken und dabei ihr Gewicht in den obersten 10 und obersten 40-Prozent-Dezilen massiv stärken. Rohstoffkartelle sind seit dieser Erfahrung bei den EL als globale „engine of redistribution“ hoch im Kurs. Die Beziehungen über den Weltmarkt werden akzeptiert, jedoch muß die Marktform stimmen.
- Die Schwellenländer konnten dank der Diversifizierung ihrer Produktpalette und Produktionsstruktur mit neuen Exportprodukten auf den Weltmarkt treten und die Vorteile marktwirtschaftlicher Außenwirtschaftsbeziehungen zu einer Festigung ihrer Einkommensposition in den obersten Dezilen nutzen. Insbesondere diese Gruppe macht sich folgerichtig stark für eine weitere Liberalisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.
- Diejenigen Länder, die vorwiegend rohstofforientierte Weltmarktbeziehungen unterhalten, konnten ihren Einkommensanteil in der obersten Einkommensgruppe nicht aufrechterhalten. Sie ziehen daraus die Konsequenz, daß die Weltmarkteinflüsse für ihre Exporte zu vermindern seien und Rohstoffprogramme, wenn möglich Rohstoffkartelle, einzurichten wären.

Die Forderungen der EL nach einer NWWO und damit nach einer internationalen Einkommensumverteilung sind länderspezifisch verschieden. Sie reflektieren jedoch weniger den Druck der in absoluter Verarmung lebenden Menschenmassen als vielmehr die Interessenlage

der polit-ökonomischen Elite, die via Einkommenserhöhung ihre internen Machtverhältnisse zu stabilisieren versucht. Tatsächlich kann das Phänomen der „absoluten Verarmung“ nicht den weltmarktwirtschaftlichen Beziehungen angelastet werden: Über 50 % der absoluten Armut konzentriert sich allein auf Indien. Indiens Außenhandelsanteil am BSP beträgt aber lediglich 5 %, der Welthandelsanteil knapp 1/2 %. Dieser marginale weltwirtschaftliche Integrationsgrad kann allein also unmöglich die maximale Armutskonzentration verursachen.

Allerdings muß eingeräumt werden, daß diese Analyse methodisch unzureichend ist, wenn es um die Frage geht, ob im historischen Entwicklungsprozeß — von der Kolonialisierung bis zur Durchsetzung der heutigen Weltmarktbedingungen — auch „immiserising structures“ im ökonomischen, sozialen und politischen Sinn entstanden sind und zwar sowohl in bezug auf die internen wie externen Strukturen.

III. Markt und Einkommensverteilung in den Entwicklungsländern

Die Einkommensverteilung innerhalb der Länder wird seit Kuznets klassischem Aufsatz aus dem Jahre 1955 in erster Linie mit dem Entwicklungsniveau in Zusammenhang gebracht, wobei der Entwicklungsstand wiederum durch das Pro-Kopf-Einkommen eines Landes gemessen wird. Die berühmte „U-Hypothese“ besagt, daß sich die Einkommensverteilung im Zuge der Entwicklung zunächst verschlechtert und danach wiederum verbessert, wobei als wesentlich für diesen Verlauf die folgenden Gründe angeführt werden: Bevölkerungszunahme in Verbindung mit dem technischen Fortschritt führt in seiner frühen Phase zu einer wachsenden Unterbeschäftigung und damit zu einer ungleicheren Einkommensverteilung. Im Verlaufe des weiteren Entwicklungsprozesses sinkt der Anteil der traditionellen Landwirtschaft an dem gesamtwirtschaftlichen Produkt. Im landwirtschaftlichen Sektor ist die Einkommensverteilung gleichmäßig, während sie im dynamischen Industriesektor verhältnismäßig ungleichmäßig ist. Sinkt der Anteil der Landwirtschaft am Gesamtprodukt zugunsten des modernen Industriesektors, so nimmt die gesamtgesellschaftliche Einkommensungleichheit zu (Inter-sectoral-shift-theory-*ISST*). Erst in einem hohen Entwicklungsstadium, wenn das ökonomische Wachstum die Arbeitskräfte wieder voll absorbiert hat, sorgt die Vollbeschäftigung im Zusammenhang mit dann auftretenden wohlfahrtspolitischen Maßnahmen des Staates für eine nivelliertere Einkommensverteilung.

Eine Beziehung zwischen Marktwirtschaft und Einkommensverteilung gelingt nun dadurch, daß via marktwirtschaftliche Mechanismen, Industrialisierung und Wachstum erzeugt werden, wodurch sich (dem

theoretischen Verlauf entsprechend) die Einkommensverteilung zunächst verschlechtern wird, bevor sie sich verbessert. Sollte darüber hinaus die Beziehung „mehr Markt = mehr Wachstum“ stimmen, wäre der Wendepunkt im „Kuznets-U“ schneller überschritten. Es sind zunächst sowohl die Kuznets-Hypothese als auch die Auswirkungen des Marktes auf die Einkommensverteilung kritisch zu würdigen.

Die *Kuznets-Hypothese* ist zahlreichen empirischen Tests unterworfen worden³, die die These stets verifizierten. Jedoch sind folgende Einschränkungen hinsichtlich der Aussagefähigkeit zu machen:

- Die empirischen Daten, auf die diese These in bezug auf EL gestützt wird, sind „cross national data“ und keine historischen Zeitreihen, die allein eindeutige Aussagen zuließen.
- Die empirische Evidenz ist im statistischen Sinne valide, jedoch erklärt „das Entwicklungsstand-Paradigma“ bestenfalls 25 % der gesamten Einkommensungleichheit.
- Der „entwicklungspolitisch relevante turning point“ verschiebt sich je nach Berechnungsmethode und kann zwischen US \$ 180 und 660 in Preisen von 1970 liegen⁴.
- Der für die untersten 40 % der Bevölkerung allein interessante Wiederanstieg ihrer Einkommensanteile nach Überschreiten des turning point (die aufsteigende Seite des Kuznets-U) variiert ebenfalls (bei identischem, empirischem Datenmaterial) in Abhängigkeit von der gewählten mathematischen Berechnungsmethode und kann sehr steil oder auch nahezu horizontal verlaufen.

Es läßt sich mithin nicht eindeutig sagen, ob ein bestimmtes EL den Einkommensverteilungs-Wendepunkt nach 30, 50 oder 100jähriger Wachstumsphase erreichen wird. Auch ist es ungewiß, ob die untersten 40 % der Bevölkerung mit einem schnellen Wiederanstieg ihres Einkommensanteils rechnen können oder noch sehr lange auf dem niedrigen Einkommensanteil verharren müssen. Schließlich können verschiedene länderspezifische Einflußfaktoren den 25 %igen Erklärungsanteil der U-Hypothese überspielen bzw. konterkarieren.

In welcher Weise beeinflusst die *marktwirtschaftliche Steuerung* die Einkommensverteilung in Entwicklungsländern? Das Geldeinkommen ist im einfachsten Fall das Produkt aus dem Preis pro Einheit irgendeiner Ressource, die ein Wirtschaftssubjekt besitzt und auf dem Markt anbietet und der Menge der Einheiten, über die es verfügt. Die Höhe

³ Vgl. insbes. F. Paukert, I. Adelman, C. Morris.

⁴ Vgl. die Berechnungen von I. Adelman und C. Morris und die Kritik von S. Anand.

des Marktpreises bestimmt sich nach der relativen Knappheit der Faktoren. Die verfügbare Menge an Ressourcen ist (in der Regel) entsprechend privater Eigentumsrechte verteilt. Um an der Spitze der Einkommenspyramide zu stehen, muß man über eine möglichst große Menge möglichst knapper Ressourcen verfügen. Kapital, Land und gelernte Arbeit (Humankapital) sind in den EL die knappsten Faktoren in der Relation zu ungelernter Arbeit. Die relative Knappheit dieser Faktoren mag im Entwicklungsprozeß selbst verändert werden und damit auch die Einkommensverteilung verändern. Über die relative Knappheit der Faktoren bestimmt die volkswirtschaftliche Produktionsfunktion, die einen technischen Zusammenhang zwischen Input-Faktoren und Sozialprodukt herstellt, jedoch keine Bedingung an die Eigentumsrechte an den einzelnen Produktionsfaktoren stellt.

Selbst im Extremfall vollkommen gleichmäßiger Verteilung der Produktionsfaktoren ergibt sich im Zeitablauf erneut eine ungleiche Einkommensverteilung: Wird aus dem Einkommensstrom unterschiedlich Kapital akkumuliert, was bei individuell abweichenden marginalen Sparraten der Fall ist, führt dieses Verhalten zu unterschiedlich hohen Faktorbeständen bei den Wirtschaftssubjekten. Das daraus fließende Einkommen muß *ceteris paribus* ungleich werden.

In der Realität sind allerdings nur sehr selten relativ gleiche Verteilungen am Besitz der Produktionsfaktoren in EL zu beobachten. Vielmehr gehen die Konzentrationen politischer Macht mit einer ähnlichen Konzentration des Eigentums an wirtschaftlichen Ressourcen Hand in Hand. Die enge Verzahnung und hohe Konzentration politischer und ökonomischer Macht verunmöglicht es nahezu, in EL Wirtschafts-(Ordnungs-)politiken durchzusetzen, wenn dadurch die Interessen der polit-ökonomischen Elite tangiert werden.

Exkurs:

Südkorea wird immer wieder als marktwirtschaftliche „success story“ genannt: Lang anhaltende hohe Wachstumsraten korrespondieren mit einer außerordentlich egalitären Einkommensverteilung bei einer strikt marktwirtschaftlichen Orientierung. Da sich gerade in jüngster Zeit die Einkommensverteilung in Korea dramatisch verschlechtert, soll diese Fallstudie einer kurzen kritischen Würdigung unterzogen werden.

Der unbestrittene wirtschaftliche Erfolg Koreas konnte sich nur unter nahezu idealtypischen Rahmenbedingungen einstellen: Nach der Befreiung von der japanischen Kolonialherrschaft konnten in einer Situation des politökonomischen Machtvakuaums radikale Landreformen von dem US-Militärregime durchgeführt werden.

Das Produktivkapital, das zu 90 % von den Japanern gehalten wurde, fiel der koreanischen Regierung zu, ein Vorgang, der keine Enteignungskonflikte mit nationalen Eliten mit sich brachte. Während des Koreakrieges wurde die Kapitalkonzentration (durch Zerstörung) noch weiter reduziert. Korea startete nach dem Krieg mit einer Wachstumsstrategie arbeitsintensiver Exportproduktion, ohne daß die Wirtschaft vom Ausland in nennenswerter Weise dominiert war.

Die Situation der Einkommensverteilung Koreas zählte noch bis 1970 zu den egalitärsten in den EL: Die untersten 40 % der Bevölkerung erhielten noch knapp 20 % des Volkseinkommens, während die obersten 20 % 41,6 % des Einkommens auf sich vereinigen konnten. In den siebziger Jahren entwickelte sich die Einkommensverteilung jedoch dramatisch ungleicher, wie die folgende *Tabelle 4* zeigt⁵.

Tabelle 4
Einkommensverteilung in Süd-Korea

	1965	1970	1976	1978
Gini	0,34	0,33	0,39	0,4
obere 20 %	41,8	41,6	45,3	46,7
unterste 40 %	19,4	19,6	16,9	15,5

Quelle: Economic Survey, Annual Report of the Korean Economy in 1979, Economic Planning Board, Government of the Republic of Korea, 1980, S. 109.

Die Gründe für diese Verschlechterung der Einkommensverteilung liegen im wesentlichen in folgenden Faktoren⁶:

- Zunahme der Konzentration des Industriekapitals bei Großunternehmen und in urbanen Gebieten.
- Zunahme des Wettbewerbsdruckes auf den Exportmärkten.
- Engpässe und Fehlallokationen in der sozialen Infrastruktur.

Venezuela hatte ungleich günstigere ökonomische Startbedingungen als Südkorea: Reiche Erdölessourcen, keine koloniale Beherrschung, keine Kriegezerstörungen. Die Einkommensverteilung ist jedoch gravierend schlechter und wurde auch im Gefolge der Erdölpreissteigerungen und der Verstaatlichung der Erdölindustrie nicht zugunsten der ärmeren Bevölkerungsteile verbessert. Die politökonomische Elite vermochte die Eigentumsordnung vielmehr derart zu stabilisieren, daß

⁵ Vgl. D. C. Rao, S. 383.

⁶ Vgl. R. J. Szal.

den obersten 20 % der Bevölkerung nach wie vor weit über 50 % des Volkseinkommens zufließen. Gelänge es beispielsweise in Venezuela, vom obersten Dezil der Einkommensbezieher 8,4 % des Einkommens dieser Gruppe an die untersten 20 % der Bevölkerung zu transferieren, so würde sich das Einkommen dieser Gruppe verdoppeln. Unter marktwirtschaftlichem „laissez-faire“ würden bei unterstelltem 3 %igen realen Wirtschaftswachstum und gleichmäßiger prozentualer Verteilung dieses Wachstums (entsprechend der Einkommensanteile) immerhin über 20 Jahre für diese Einkommenssteigerung im untersten Quintil benötigt⁷.

Tabelle 5
Einkommensverteilung in Venezuela

Haushalte	1	2	3	4	5	oberste 10 %
Einkommen in %	3	7,3	12,9	22,8	54,0	35,7

Quelle: World Bank: World Development Report 1981, August 1981; I. Adelman and C. Morris: Economic Growth and Social Equity in Developing Countries, Stanford 1979.

Ohne Wirtschaftswachstum läßt sich nur Armut umverteilen — ein häufiges und in gewissem Umfang richtiges Argument. Für ein reiches Land wie Venezuela verliert es jedoch an Stichhaltigkeit. Umgekehrt sorgt Wachstum nicht notwendigerweise und schon gar nicht automatisch für eine bessere Verteilung. Selbst dann nicht, wenn die Höhe des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens dem Land eine Position zuweist, die eindeutig hinter dem statistischen „turning point“ liegt und gemäß der U-Hypothese mit einer Einkommensnivellierung bei weiterem Wachstum zu rechnen wäre.

Im Falle Venezuelas zeigte sich, daß nicht einmal die gewaltigen Extragewinne aus den Exporterlösen in den siebziger Jahren an die unteren Einkommensempfänger weitergegeben wurden⁸. Eine signifikante Einkommensumverteilung erfolgte lediglich von den top 5 % auf die top 20 % der Bevölkerung mit geringfügigem trickle down auf die nächsten 20 %. Die untersten 40 % wurden vom Erdölboom nicht erreicht. Sie gingen leer aus.

Haben die Eliten die internationale Einkommensumverteilung lediglich zur Absicherung ihrer internen ökonomischen und politischen

⁷ H.-P. Nissen: Einkommensverteilung und Beschäftigung in Venezuela.

⁸ Vgl. dazu F. Bourguignon.

Machtpositionen benutzt und diese auf eine breitere Basis gestellt? Oder ist ganz einfach der Zeithorizont noch zu kurz, um einen signifikanten „trickle down to the bottom“ zu ermöglichen und empirisch feststellen zu können?

Das Beispiel *Südkorea* macht deutlich, daß selbst bei nahezu atomistischen Eigentumsverhältnissen in der Startphase der Entwicklung eine freie Marktwirtschaft in relativ kurzer Zeit erneut zu einer hohen Einkommenskonzentration und damit zu einer Verschlechterung der Einkommensverteilung führt. Doch hat ein Land mit diesen Rahmenbedingungen noch immer erheblich höhere Chancen, entsprechende Marktordnungspolitik eventuell auch mit sozialen Komponenten durchsetzen zu können, als es beispielsweise in einem Lande möglich ist, in dem die Eigentumsverhältnisse bereits in der Ausgangslage extrem ungleich sind, wie in Venezuela. Hier werden „immaterielle Werte“ (Clapham), wenn sie überhaupt über Lippenbekenntnisse hinaus politisch artikuliert werden sollten, bei direkter Konfrontation mit materiellen Interessen ganz einfach zerrieben, denn die sozio-ökonomische Elite ist in der Regel auch politisch etabliert.

Die Elite vermag sich mit den wachstumsorientierten Wirtschaftsstrategien zu identifizieren — denn sie partizipiert nahezu exklusiv an den Zuwächsen. Halten die obersten 40 % der Bevölkerung, wie im Beispiel Venezuelas über 75 % des Einkommens, dann fließt ihnen schon bei Gleichverteilung der Zuwächse 75 % des zusätzlichen Einkommens zu. Soll eine marktwirtschaftliche Ordnung mit einer tendenziell gleichmäßigen Einkommensverteilung verbunden werden, muß sie mit einer entsprechenden Eigentumsordnung korrespondieren. Das heißt, die einkommenschaffenden Faktoren und die daran gebundene Macht müssen möglichst gleichmäßig verteilt sein. In der Regel sind die Regierungen der EL zu schwach, neben der Marktordnung eine korrespondierende Eigentumsordnung gegen die eigene Elite durchzusetzen. Aus diesem Grunde verlegen sie sich auf eine Politik des „redistribution with growth“, die auch gesamtgesellschaftlich konsensfähig ist. Da die Marktkräfte allein keine gleiche Verteilung hervorbringen, greifen die Regierungen immer häufiger zu direkten Marktinterventionen. Werden diese jedoch nicht äußerst entschlossen auf Umverteilungsziele ausgerichtet, haben sie keinen Erfolg.

Das Ventil, via internationale Einkommensumverteilung die internen Verteilungskämpfe abzufedern und damit die nationale Einkommensverteilung zu entschärfen, kann durch die eigene Elite verstopft werden. Insofern wäre auch eine NWWO keine Garantie für die Lösung des Armutsproblems.

IV. Multinationale Unternehmen und Einkommensverteilung

Sowohl die internen Märkte in den EL als auch ihre Weltmarktbeziehungen werden zu einem bedeutenden Teil von multinationalen Unternehmen (MNU) gestaltet. Zwar stellt freier Kapitalverkehr ein ordnungspolitisches Korrelat zum Freihandel her, doch sind seine Auswirkungen deutlich verschieden von den Handelsbeziehungen. Die Angebots-Nachfragestruktur bei Direktinvestitionen ist extrem asymmetrisch: von den kapitalreichen IL ausgehend erstrecken sich die Direktinvestitionen über die kapitalnachfragenden EL, wobei die Konzernzentralen und damit die wirtschaftlichen Entscheidungsträger der MNU in den IL verbleiben. Die EL ihrerseits verfügen über so gut wie keine eigenen MNUs⁹.

Die wirtschaftlichen Aktivitäten der MNUs erstrecken sich von der Rohstoffextraktion und -vermarktung bis zum Industriegüterexport (Weltmarktfabrik) und stellen in der Regel einen erheblichen Anteil an der Industriegüterproduktion für die Binnenmärkte der dualistisch gespaltenen Entwicklungsländerwirtschaft. Die weltweit agierenden MNUs wickeln derzeit bereits 50 % des gesamten Welthandels ab, so daß die Weltmarktpreise zu einem großen Teil durch intra-MNU-Verrechnungspreise ersetzt sind. Über diesen Mechanismus sowie über Dividenden-, Gewinn- und Patenterlöstransfers tragen die MNUs zur internationalen Einkommensverteilung bei, wobei die von ihnen ausgehenden Effekte durch den Zuwachs an Direktinvestitionen in EL kompensiert werden können, so lange diese stärker expandieren als die Einkommenstransfers. In bezug auf die internationalen Handelsbeziehungen liegt das Schwergewicht der MNUs nach wie vor auf dem Rohstoffsektor. Die MNUs, die in den EL Industriegüter für den Export produzieren, haben ein vergleichsweise geringes Handelsvolumen. Die Hauptaktivitäten der MNUs sind auf die Innenmärkte der EL gerichtet, die sie mit Industrieprodukten versorgen.

Ihre unmittelbaren Auswirkungen auf den heimischen Arbeitsmarkt der EL besteht in einer Segmentierung der Arbeitskräfte. Die von den MNUs beschäftigten einheimischen Führungskräfte des mittleren und oberen Management werden in der Regel nach internationalen Standards bezahlt. (Diese Arbeitskräfte partizipieren an der potentiellen Möglichkeit des brain/drain ohne de facto notwendigerweise mobil werden zu müssen.) Die im Produktionsprozeß beschäftigten Arbeitskräfte werden in der Regel höher entlohnt als es den ansonsten üblichen herrschenden Marktlohnsätzen entspricht: Gewerkschaften, die auf die Organisation von Arbeitnehmern in MNUs spezialisiert sind,

⁹ Vgl. M. Godfrey.

vermögen höhere Löhne durchzusetzen, als diejenigen Gewerkschaften, die nur nationale Industrien umfassen.

Die Konsequenz für die Arbeiterschaft liegt in einer Segmentierung in eine „Arbeiteraristokratie“, die an den Aktivitäten der Multis partizipiert und der „geringer bezahlten Arbeiterschaft“ der heimischen Unternehmen und dem „marginalisierten Bevölkerungsteil“, der überhaupt nicht in den modernen Sektor integriert ist. Die Konsequenz der Tätigkeit der MNUs in bezug auf die interne Einkommensverteilung besteht mithin in einer tendenziellen Verschärfung der Ungleichheit. Tatsächlich läßt sich empirisch nachweisen, daß die Einkommensverteilung in den EL bei einer hohen MNU-Penetration *ceteris paribus* signifikant ungleicher ist als bei einer mittleren oder geringen Penetration¹⁰.

Multinationale Unternehmen sind in EL gleichzeitig wichtige wirtschaftspolitische Akteure, die ihre Interessen auch in die Wirtschaftspolitik der Regierung ihres Gastlandes einzubringen versuchen. Das Interesse der MNUs an einer aktiven Einkommensumverteilung des Staates kann aus wohlverstandem Eigeninteresse der MNUs höchstens begrenzt wenn nicht negativ sein. Ihr Hauptinteresse gilt den Wachstumsprozessen und nicht den Umverteilungsprozessen. Eine Umverteilung des Einkommens wäre für sie ökonomisch nur dann von Vorteil, wenn potentielle Käufer ihrer Produkte durch diese Umverteilung mit zusätzlicher Kaufkraft ausgestattet werden, so daß sich die effektive Nachfrage nach ihren Erzeugnissen erhöht.

Ausschließlich auf Exportmärkte ausgerichtete MNUs stehen Einkommensverteilungsmaßnahmen eher indifferent gegenüber, solange das relativ niedrige Lohnkostenniveau davon nicht tangiert wird. Die auf die Innenmärkte der EL orientierten MNUs können an Einkommensumverteilungsmaßnahmen ein Interesse haben solange diese sich auf Umverteilungen innerhalb der obersten Quartile begrenzen. Sie produzieren Industriegüter für einen relativ engen aber kaufkräftigen Binnenmarkt. Diese Güter sind für die Masse der Bevölkerung weit außerhalb ihrer effektiven Nachfragemöglichkeit. Eine Umverteilung von der top-Gruppe zur bottom-Gruppe würde mithin gerade den Nachfragern nach Industriegütern Einkommen entziehen, aber die armen Einkommensgruppen noch nicht mit einer hinreichend hohen Kaufkraft ausstatten, um diese Güter nachfragen zu können.

Die multinationalen Unternehmen, die in der Regel mit den einheimischen sozio-ökonomischen Eliten die Wachstumsideologie teilen, werden

¹⁰ Vgl. V. Bornschier, *Multinationale Konzerne, Wirtschaftspolitik und nationale Entwicklung im Weltsystem*, Frankfurt, New York 1980, S. 308 ff.

ihr politisches Gewicht daher dahingehend geltend machen, daß der Staat durch öffentliche Investitionen eine optimale Infrastruktur schafft, die weiteres Wachstum privatwirtschaftlicher Unternehmen erleichtert. Je höher aber der Anteil der Infrastrukturinvestitionen am gesamten staatlichen Budget ist, desto geringer kann der Anteil der Staatseinnahmen sein, der für Umverteilungsmaßnahmen noch zur Verfügung steht.

Literatur

- Adelman, I. and C. Morris: Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach, Baltimore 1967.*
- Adelman, I. and C. Morris: Economic Growth and Social Equity in Developing Countries, Stanford 1973.*
- Adelman, I., Hopkings, M. J. D., Robinson, R., Rodgers, G. B., Wery, R.: A Comparison of Two Models for Income Distribution Planning, in: Journal of Policy Modeling, 1/1979, S. 37 - 82.*
- Adelman, I. and S. Robinson: Income Distribution Policy in Developing Countries, Oxford 1978.*
- Ahluwalia, M. S., Carter, N. G., Chenery, H.: Growth and Poverty in Developing Countries, in: Journal of Development Economics, 6 (3), S. 299 - 343.*
- Anand, S.: Inequality and Development: A Critique, in: Nissen, H.-P. (Ed.): From Income Distribution Research to Income Distribution Policy in LDC's, (forthcoming 1982).*
- Atkinson, A. B.: The Economics of Inequality, Oxford 1978.*
- Bairoch, P.: Historical Evolution of Inequality of Levels of Income among Developed and Under Developed Countries: 1800 - 1975, Michigan 1977.*
- Bohnet, M., Betz, R.: Einkommensverteilung in Entwicklungsländern, IFO-Entwicklungsländer-Afrikastudienstelle, Okt. 1975.*
- Bohnet, M.: Zur Messung von Einkommensverteilung in Entwicklungsländern, in: W. von Urff (Hrsg.): Wachstum, Einkommensverteilung und Beschäftigung in Entwicklungsländern, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 94, 1978, S. 151 ff.*
- Bornschiefer, V.: Multinationale Konzerne, Wirtschaftspolitik und nationale Entwicklung im Weltsystem, Frankfurt, New York 1980.*
- *World Economy, Level of Development and Income Distribution — Integration of Different Approaches to the Explanation of Income Inequality, in: Nissen, H. P. (Ed.): From Income Distribution Research to Income Distribution Policy in LDC's (forthcoming 1982).*
- Bourguignon, F.: Oil and Income Distribution in Venezuela: 1968 - 1976, EADI General Conference 1978, Milano 1978.*
- Bourguignon, F., Berry, A., Morrisson, C.: The World Distribution of Income between 1950 and 1977. Papier präsentiert auf dem Paderborner Symposium „From Income Distribution Research to Income Distribution Policy in LDC's“, 8, 10. 4. 1981.*

- Cardoso, F. W., Faletto, E.: Dependence and Development in Latin America, California 1977.
- Chase-Dunn, C.: The Effects of International Economic Dependence on Development and Inequality. A Cross-National Study, in: American Sociological Review, Vol. 40, 1975, S. 720 - 738.
- Chenery, H., Ahluwalia, S., Bell, C. L. G., Duijloot, H., Jolly, R.: Redistribution with Growth, New York 1974.
- Cline, W. R.: Distribution and Development. A Survey of Literature, in: Journal of Development Economics, Febr. 1975.
- Potential Effects of Income Redistribution on Economic Growth. Latin America Cases, London 1977.
- (Ed.): Policy Alternatives for a New International Economic Order. An Economic Analysis, New York 1979.
- Cromwell, J.: The Size Distribution of Income. An International Comparison, in: Income and Wealth, No. 3, 1977.
- Economic Management Plan For 1981, January 1981, Economic Planning Board, Republic of Korea.
- Economic Survey, Annual Report of the Korean Economy in 1979, Economic Planning Board Government of the Republic of Korea 1980.
- Fields, G.: Poverty, Inequality and Development, Cambridge University Press, 1980.
- Frank, Ch. R. and Webb, R. C. (Eds.): Income Distribution and Growth in the Less-Developed Countries, Washington 1977.
- Galtung, J.: A Structural Theory of Imperialism, in: Journal of Peace Research, Vol. 8, Nr. 2, 1971, S. 81 - 177.
- Ginneken, W. van: Socio-Economic Groups and Income Distribution in Mexico, EADI General Conference 1978, Milano 1978.
- Godfrey, M.: The International Market in Skills and the Transmission of Inequality, in: Nissen, H.-P. (Ed.): Criteria and Measurement..., Bonn 1975.
- ILO: Employment, Growth and Basic Needs, Geneva 1976.
- Jackmann, R.: Politics and Social Equality, New York 1975.
- Kuznets, S.: Economic Growth and Income Inequality, in: American Economic Review, Vol. 45, 1955, S. 1 - 28.
- Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations, VIII: The Distribution of Income by Size, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 11, Part 2, 1963.
- Lenski, G.: Power and Privilege. A Theory of Social Stratification, New York 1966.
- Nissen, H.-P. (Hg.): Criteria and Measurement of Income Distribution and Re-Distribution in Developing Countries, Iafef-texte, Bonn 1975.
- Income Distribution and Re-Distribution in Developing Countries. From Theory to Policy, An Appraisal, Iafef-texte, Bonn 1976.
- Einkommensverteilung und Dritte Welt, in: D. Nohlen, F. Nuscheler (Hg.): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Hamburg 1982, S. 231 - 256.
- From Income Distribution Research to Income Distribution Policy in LDC's, Paderborn etc. (forthcoming).
- Einkommensverteilung und Beschäftigung in Venezuela, mimeo, 1981.

- Nitsch, M.*: Ansatzpunkte der Verteilungspolitik in Entwicklungsländern unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Wachstums. Papier für die Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, München 1976.
- Paukert, F.*: Income Distribution at Different Levels of Development. A Survey of Evidence, in: International Labour Review, 1973.
- Rao, D. C.*: Economic Growth and Equity in the Republic of Korea, in: World Development 6, 1978.
- Rubinson, R.*: The World-Economy and the Distribution of Income Within States. A Cross-National Study, in: American Sociological Review, Vol. 41, 1976, S. 638 - 659.
- Streeten, P. P.*: Basic Needs. Premises and Promises, in: Journal of Policy Modeling, 1, 1979, S. 136 - 146.
- Szal, R. J.*: Emerging Trends in Income Distribution in Korea and their Implications for Future Planning, ILO, Geneva 1981.
- Tyler, W. G.*: A Model of Income Distribution and Economic Development, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 109, 1973.
- Ward, M. D.*: Changing Patterns of Inequality in a Changing Global Order, Internationales Institut für Vergleichende Gesellschaftsforschung, Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin 1980.
- The Political Economy of Distribution. Equality Versus Inequality, New York, Oxford 1978.

Die Kontrolle transnationaler Konzerne in Entwicklungsländern als ordnungspolitisches Problem

Spezifizierendes Korreferat zu dem Vortrag: Soziale Auswirkungen marktwirtschaftlicher Politik in Entwicklungsländern (R. Clapham)

Von *Karl Wohlmuth*, Bremen

I. Einleitung

Über die Leistungsfähigkeit (Effizienz) des marktwirtschaftlichen Systems in Entwicklungsländern wird heute kontroverser denn je diskutiert. Dies gilt entsprechend auch für die sozialen Auswirkungen des marktwirtschaftlichen Systems in Entwicklungsländern (EL). Die Kluft zwischen den verschiedenen ordnungspolitischen Positionen ist durch die Diskussion über eine Neue Weltwirtschaftsordnung noch größer geworden.

Es wird über die Effizienz des marktwirtschaftlichen Systems als nationale *und* internationale Ordnung diskutiert. In der bundesrepublikanischen Diskussion wird auch die Relevanz der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ als Konzept für die internationale Wirtschaftsordnung thematisiert (vgl. Ludwig-Erhard-Stiftung 1978; Sautter 1981). Die Diskussion über internationale ordnungspolitische Grundfragen wird aber leider oft ohne ausreichende Berücksichtigung der empirischen Analysen über die Effizienz von Märkten geführt. Das Ergebnis sind dann mitunter apologetische Beiträge (so der Beitrag von Willgerodt 1978).

Clapham diskutiert in seinen Arbeiten (1973, 1978) die grundsätzlichen Fragen der Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems in EL. Er analysiert die Faktoren, die die Effizienz des Marktes begrenzen: 1. die sozialen Mechanismen, Regeln und Institutionen, die eine Reallokation der Faktoren nach ökonomischen Kriterien verhindern, 2. die privatwirtschaftlichen Marktregulierungen und Wettbewerbsverzerrungen und 3. die staatlichen Einflußnahmen, die die Funktionsfähigkeit der Güter- und Faktormärkte einschränken (Clapham 1973, S. 74 ff.). Clapham geht auch der Frage nach, inwieweit der Markt in EL Planungs-, Koordinations- und Steuerungsfunktionen erfüllen kann und gelangt zu der Schlußfolgerung, daß sowohl die Planungskompe-

tenz der Unternehmen und Haushalte, als auch die Koordinationsfunktion des Wettbewerbsmarktes und die Ausstattung der EL mit marktwirtschaftlichen institutionellen Rahmenbedingungen angezweifelt werden können bzw. nur unzureichend gegeben sind (Clapham 1978). Dennoch kommt Clapham in einer abschließenden Wertung der Befunde zu dem Ergebnis, daß *keine grundsätzlichen Hindernisse* für die Anwendung und die Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Regeln und Institutionen in wenig entwickelten Ländern bestehen (Clapham 1978, S. 91). Insgesamt plädiert Clapham für eine marktwirtschaftliche Entwicklungskonzeption. Anzumerken ist, daß in Claphams Analysen die Struktur des Weltmarktes, die Aktivitäten der transnationalen Konzerne (TNK) und die oligopolistischen/monopolistischen Marktstrukturen in ‚modernen‘ und ‚traditionellen‘ Sektoren der EL nur am Rande erwähnt, nicht aber explizit in der Analyse verarbeitet werden. Werden jedoch die Unvollkommenheiten des Weltmarktes genauer theoretisch und empirisch analysiert (vgl. etwa Diaz-Alejandro 1978; Helleiner 1980, S. 22 ff.), dann zeigen sich gravierende externe Beschränkungen für eine marktwirtschaftliche Entwicklungskonzeption. Während die Unvollkommenheiten aller für EL relevanten Güter- und Faktormärkte auf Weltebene insbesondere den ordnungspolitischen Handlungsspielraum dieser Länder einengen, existieren in den EL selbst Bedingungen, die eine marktwirtschaftliche Entwicklungskonzeption weitgehend aushöhlen, da die Oligopolisierung/Monopolisierung der Märkte und die Herausbildung starrer, wenig flexibler Preissysteme bereits in einem frühen — zu frühen! — Stadium der Entwicklung gegeben sind bzw. einsetzen (Leff 1979, S. 727).

In diesem Kontext unvollkommener Märkte auf Weltebene und auf der Ebene des einzelnen Entwicklungslandes operieren die TNK und verstärken durch ihre Aktivitäten die Unvollkommenheiten der Märkte (vgl. Helleiner 1980; Rugman 1980). Es stellt sich daher die Frage, ob unter Berücksichtigung dieser Marktgegebenheiten die Einschätzungen von Clapham über die Realisierungschance einer marktwirtschaftlichen Entwicklungskonzeption noch zutreffend sind.

Die Diskussion über die Kontrolle TNK spiegelt nun die unterschiedlichen Auffassungen über die Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems in exemplarischer Weise. Dies zeigt das Forderungsprogramm der EL für eine Neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO), aber auch die internationale Diskussion über die Möglichkeiten der Kontrolle TNK im Rahmen der Vereinten Nationen. Es finden sich Lösungsvorschläge für das Kontrollproblem, die auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhen (etwa die Forderung nach einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs), aber auch solche, die eine zum Teil drastische

Einschränkung von privaten Eigentumsrechten an diversen Aktiva (Beteiligungen, Patenten, Lizenzen etc.) befürworten, und daher entsprechend dirigistisch angelegt sind. Ein konsistenter ordnungspolitischer Rahmen für Kontrolle ist bisher nicht in Sicht. Es zeigt sich sogar eine zunehmende Divergenz der ordnungstheoretischen und -politischen Ansätze zur Kontrolle TNK.

In Teil II dieses Beitrages soll auf den aktuellen Stand der internationalen Diskussion über die Kontrolle TNK in EL eingegangen werden. In Teil III wird jene ordnungspolitische Konzeption analysiert, die Kontrollen weitgehend ablehnt, aber eine Verbesserung der weltweiten marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für private Investitionen als zentrale Voraussetzung für effiziente Märkte im Weltmaßstab ansieht. In Teil IV sollen ordnungspolitische Positionen diskutiert werden, die bei der Kontrolle der privaten Marktmacht und bei einer Eingrenzung der Bereiche des Marktversagens ansetzen. In Teil V wird die Kontrolle TNK im Kontext alternativer Entwicklungsstrategien (Grundbedürfnisstrategie und Self-Reliance) interpretiert. Abschließend wird in Teil VI auf die Konsequenzen eingegangen, die sich aus der Divergenz von ordnungspolitischen Konzeptionen für die internationale Kontrolldiskussion ergeben.

II. Der aktuelle Stand der Diskussion über die Kontrolle transnationaler Konzerne in Entwicklungsländern

Die EL haben mit der Durchsetzung des „Aktionsprogramms über die Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung“ 1974 den Rahmen für ihre kontrollpolitischen Forderungen abgesteckt. Ein international zu verankernder Code of Conduct soll beitragen, die Aktivitäten TNK in fünf Bereichen zu kontrollieren: 1. soll eine Einmischung TNK in interne Politiken der EL unterbleiben; die Aktivitäten der TNK sollen so beschränkt werden, daß restriktive, die Märkte störende, Geschäftspraktiken ausgeschlossen werden; 2. sollen Konflikte zwischen TNK und EL in bezug auf nationale Zielsetzungen, Prioritäten und Entwicklungspläne vermieden werden; 3. sollen EL von den TNK Technologien zu ‚gerechten‘ und ‚günstigen‘ Preisen erhalten können; 4. soll in der Verteilung der Profite zwischen EL und TNK das Interesse beider Partner Berücksichtigung finden und 5. soll die Reinvestition der Profite der Tochtergesellschaften von TNK in EL erhöht werden.

Bereits dieses Forderungspaket zeigt, daß marktwirtschaftskonforme Forderungen neben dirigistischen, wenig marktkonformen, Forderungen zu finden sind. Obwohl es schon vor der Verabschiedung des ‚Aktionsprogramms‘ und der ‚Charta der wirtschaftlichen Rechte und

Pflichten der Staaten' Ansätze zu einer Diskussion über die Kontrolle TNK gegeben hat, so etwa im Rahmen der Bewegung der Blockfreien, haben erst diese von den Vereinten Nationen beschlossenen Dokumente eine breite Diskussion über die Kontrolle TNK auf internationaler Ebene ausgelöst. Die Unterorganisationen und ständigen Konferenzen der Vereinten Nationen (UNIDO, UNCTAD, ILO) und auch die Commission on Transnational Corporations der Vereinten Nationen haben die kontrollpolitische Diskussion international institutionalisiert. Die Bemühungen, einen Code of Conduct für TNK international zu vereinbaren, galten von Anfang an als zentrales Anliegen aller Beteiligten, doch ist es bis heute nicht gelungen, in zentralen Fragen eines solchen Code of Conduct (Zielsetzungen, rechtlicher Status, Implementierung) Konsens herbeizuführen (siehe: The CTC Reporter 1981). Eine solche Übereinstimmung ist jedoch die Voraussetzung dafür, daß auf nationaler Ebene der Heimat- und Gastländer von TNK und auf bilateraler Ebene der Regierungen kontrollpolitische Konzepte in politische Programme, gesetzliche Bestimmungen und Verordnungen umgesetzt werden können.

Die Ursachen für die mangelnde Übereinstimmung in der internationalen Kontrolldiskussion liegen 1. in der unterschiedlichen Einschätzung der Effizienz internationaler und nationaler Märkte in Hinblick auf die Aktivitäten TNK und 2. in einer unterschiedlichen Bewertung der Entwicklungsbeiträge TNK. Diese Unterschiede sind auf allen Ebenen der Verhandlung und zwischen allen beteiligten Partnern festzustellen. Nicht nur zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, sondern auch innerhalb der Gruppen der Industrie- und Entwicklungsländer sind zum Teil stark divergierende Einschätzungen festzustellen. Aus diesen unterschiedlichen Einschätzungen folgen aber dann auch unterschiedliche Bewertungen des Ansatzpunktes für Kontrollen und der Ebene, auf der Kontrollen greifen sollen.

Wird unterstellt, daß die Effizienz der Märkte durch den Abbau protektionistischer und administrativer staatlicher Maßnahmen der EL und der Industrieländer (IL) verbessert werden kann, und dadurch auch die Folgen privater Wirtschaftsmacht der TNK eingegrenzt werden können, dann folgen daraus ordnungspolitische Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen für weltweite marktwirtschaftliche Prozesse abzielen. Wird hingegen unterstellt, daß TNK auf zunehmend weniger effizienten nationalen und internationalen Märkten operieren und durch ihre Aktivitäten die Effizienz der Märkte weiter herabsetzen, dann ergibt sich ordnungspolitisch die Notwendigkeit interventionistischer Maßnahmen. Im 'Aktionsprogramm' und in anderen Dokumenten zur NWWO wird nicht explizit

gemacht, inwieweit Unvollkommenheiten der Märkte unterstellt und für beeinflussbar gehalten werden. In diesen Dokumenten finden sich daher sowohl Optionen für marktmäßige als auch nichtmarktmäßige ordnungspolitische Ansätze.

Die unterschiedliche Einschätzung des Entwicklungsbeitrages TNK ist in den letzten Jahren in keiner Weise abgebaut worden. Der kontrollpolitische Diskussionsrahmen wird durch die oft diametral entgegengesetzten Einschätzungen des Entwicklungsbeitrages von Aktivitäten TNK zentral beeinflusst. Den unterschiedlichen Einschätzungen der Effekte von Direktinvestitionen TNK liegen unterschiedliche Wertvorstellungen und unterschiedliche Interpretationen der ökonomischen Realität zugrunde (vgl. Lall 1974); auch eine Erhebung aller Daten und Informationen, die für die Bewertung des Entwicklungsbeitrages einer Direktinvestition für erforderlich gehalten werden, führt noch nicht zu deren einheitlicher Bewertung.

Wird ein grundsätzlich positiver Entwicklungsbeitrag der Direktinvestitionen unterstellt, dann wird allenfalls auf die Notwendigkeit einer ‚optimalen‘ Verhandlungsführung der EL gegenüber TNK verwiesen und eine technische Hilfe von seiten der Vereinten Nationen bei solchen Verhandlungen erwartet. Wird der Entwicklungsbeitrag als abhängig von der Kontrolle privater Wirtschaftsmacht angesehen, dann folgen daraus entweder wettbewerbspolitische und/oder eigentumspolitische Kontrollmaßnahmen. Wird ein negativer Entwicklungsbeitrag der TNK unterstellt, dann werden alternative Entwicklungsstrategien (wie Dissoziation, Grundbedürfnisstrategie, Self-Reliance, Collective Self-Reliance) gefordert, um von den Inputs und Produkten der TNK unabhängig zu werden.

Die unterschiedlichen Einschätzungen der Markteffizienz und des Entwicklungsbeitrages führen auch zu unterschiedlichen Auffassungen über die Ansatzpunkte und Ebenen der Kontrolle. So ist im Rahmen der internationalen Kontrolldiskussion nach wie vor kontrovers, welche Rolle dem Heimatland und welche dem Gastland bei der Kontrolle TNK zuzuweisen ist. Kontrovers ist auch, inwieweit nationale, regionale und internationale Kontrollmaßnahmen aufeinander abgestimmt werden können und müssen. Auch über die Notwendigkeit einer sektor-, produkt- und länderspezifischen Differenzierung kontrollpolitischer Maßnahmen wird kontrovers diskutiert.

Die nationale Basis der TNK ist offensichtlich von zentraler Bedeutung für das Aktivitäts- und Operationsfeld der TNK, was die Notwendigkeit einer Kontrolle durch das Heimatland begründet. Andererseits kann argumentiert werden, daß das Heimatland aus Gründen

der internationalen Konkurrenz nur sehr bedingt zur Kontrolle ‚seiner‘ Konzerne bereit sein wird (vgl. Wohlmuth 1980 a). In jedem Falle ergeben sich für das Heimatland gravierende kontrollpolitische Anforderungen von seiten des Gastlandes. Die Abstimmung von nationalen, regionalen und internationalen Kontrollmaßnahmen wird als notwendig erachtet, um widersprüchliche Kontrollansätze auf den einzelnen Ebenen auszuschließen, doch ist eine solche Abstimmung bisher noch nicht absehbar (vgl. Sauvart 1977; Wohlmuth 1980 b). Aufgrund der sektor-, produkt- und länderspezifischen Unterschiede des Engagements von TNK in EL werden allgemeine Interventionskriterien, wie sie im Rahmen des Code of Conduct vorgesehen sind, kaum hilfreich sein können. Spezifische Interventionskriterien zur Kontrolle TNK, etwa für den Rohstoffbereich, dürften daher notwendig sein (vgl. Diaz-Alejandro 1979). Sektorspezifische Kontrollansätze können sich als notwendig erweisen, wenn etwa nachgewiesen wird, daß die TNK eines Sektors den Weltmarkt zum Nachteil der EL in spezifischer Weise untereinander aufteilen (wie dies in UNCTAD 1978 d z.B. für die Elektroindustrie nachgewiesen wurde). Länderspezifische Differenzierungen sind vor allem dann notwendig, wenn zwischen dem Entwicklungsniveau und der „Nettodirektinvestitionsposition“ des einzelnen EL ein enger Zusammenhang festgestellt wird (vgl. dazu Dunning 1981).

In den folgenden Teilen III, IV und V soll nun auf die verschiedenen ordnungspolitischen Konzeptionen, die der internationalen Kontrolldiskussion zugrundeliegen, detaillierter eingegangen werden.

III. Allokationseffizienz und Freihandel: Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine internationale marktwirtschaftliche Ordnung statt Kontrolle

1. Theorie der optimalen internationalen Kapitalallokation

Im Rahmen dieser ordnungspolitischen Konzeption wird unterstellt, daß die Konflikte zwischen TNK und EL im wesentlichen durch nicht-marktkonforme Interventionen der Regierungen in IL und EL verursacht sind, und daß dadurch auch die internationale Arbeitsteilung zwischen EL und IL blockiert wird (vgl. Juhl 1976, 1977, 1978; Kojima 1975, 1978). Theoretischer Ausgangspunkt dieser Konzeption ist die Ableitung einer der internationalen optimalen Arbeitsteilung entsprechenden optimalen internationalen Kapitalallokation (vgl. Juhl 1978). Es geht darum, inwieweit die sektorale und volumensmäßige Verteilung des Bestandes an Direktinvestitionen den Kriterien ‚optimaler‘ internationaler Arbeitsteilung genügt.

Die internationale Kapitalallokation wäre ‚optimal‘, wenn es gelingen würde, die internationale Verteilung der Direktinvestitionen in sektoraler Hinsicht, aber auch der Höhe nach, an die Faktorausstattung der IL und EL anzupassen; dadurch könnten gleichzeitig die strukturellen Anpassungsprobleme der IL und die immer akuter werdenden Beschäftigungsprobleme der EL gelöst werden. Die Durchsetzung der optimalen internationalen Kapitalallokation würde die Herausbildung einer optimalen internationalen Arbeitsteilung fördern, denn arbeits- und rohstoffintensive Produktionen würden in EL verlagert und die Produkte könnten auf den Märkten der IL abgesetzt werden, ohne durch Handelsbarrieren behindert zu werden. Diese Verteilung der Direktinvestitionen würde zur Expansion des Handels zwischen EL und IL beitragen und gleichzeitig die strukturellen Probleme beider Ländergruppen lösen helfen. Käme es zu dieser Verteilung der Direktinvestitionen, dann wären diese zur Faktorausstattung der EL komplementär, während die gegenwärtig existierende Verteilung der Direktinvestitionen eher zur Faktorausstattung der IL komplementär ist, was Juhl (1978) am Beispiel der Bundesrepublik nachweist. Seine Analyse ergibt das nicht überraschende Ergebnis, daß nicht nur die Direktinvestitionen der Bundesrepublik in IL, sondern auch in EL, überwiegend von kapital- und technologieintensiven Sektoren ausgehen. Kojima (1975) fordert ebenfalls eine Verteilung der Direktinvestitionen, die handelsfördernde Effekte haben soll; er unterscheidet Direktinvestitionen des amerikanischen Typus und solche des japanischen Typus. Die Direktinvestitionen des amerikanischen Typus gehen von ‚innovativen Oligopolen‘ aus, die ‚monopolistische‘ Strategien verfolgen und zu Direktinvestitionen tendieren, die der Faktorausstattung der EL nicht entsprechen und daher auch einen ‚anti-trade bias‘ aufweisen. Demgegenüber seien die Direktinvestitionen des japanischen Typus handelsfördernd, weil komplementär zur Faktorausstattung der EL. Die Direktinvestitionen des amerikanischen Typus seien durch antimonopolistische Maßnahmen zu bekämpfen, um der ‚genuinen‘ Rolle der Direktinvestitionen — einen Beitrag zur Vertiefung (‚Optimierung‘) der internationalen Arbeitsteilung zu erbringen — zu genügen (Kojima 1975, S. 91).

Dieses Konzept der optimalen internationalen Kapitalallokation ist normativ angelegt. Zudem ist das theoretische Grundgerüst der optimalen internationalen Kapitalallokation wenig ausgereift; und auch die empirische Relevanz der Unterscheidung von Kojima nach Direktinvestitionstypen muß bezweifelt werden. So ist es durchaus nicht ohne weitere Prüfung möglich, die japanischen Direktinvestitionen in EL als überwiegend komplementär zur Faktorausstattung der EL zu interpretieren.

Viel wichtiger ist in diesem Zusammenhang aber, daß die Entscheidung zur Direktinvestition in diesem ordnungspolitischen Ansatz ausschließlich als abhängig von Standortfaktoren interpretiert wird. Standortfaktoren der EL und der IL beeinflussen nach dieser Konzeption die Direktinvestitionen, vor allem auch der TNK, bestimmend. Werden aber nur Standortfaktoren (Faktorausstattung, Lohnkosten, lokale Märkte, Rohstoffverfügbarkeit) berücksichtigt, dagegen nicht die institutionellen und organisatorischen Charakteristika der TNK, dann werden vom Ansatz her alle Fragen des Entstehens und der Wirkung privater Wirtschaftsmacht ausgeblendet. Dies ist vor allem bei Autoren wie Juhl, im Kern aber auch bei Kojima der Fall. Die moderne Theorie der internationalen Firma, die besonders in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht hat und auch auf dem Weg zu einer Verallgemeinerung und Integration der theoretischen Ansätze ist (vgl. Buckley und Casson 1976, Casson 1979, Dunning 1980, Rugman 1980, Buckley 1981), zeigt aber, daß neben den standortspezifischen Faktoren auch firmenspezifische Vorteile sowie Vorteile der Internalisierung von Märkten in die Analyse der Determinanten von Direktinvestitionen einbezogen werden müssen. Die firmenspezifischen Vorteile TNK (technisches Wissen, Patente und Lizenzen, Zugang zu Märkten) und die Vorteile der Internalisierung (die sich aufgrund von unvollkommenen — ‚externen‘ — Märkten ergeben) können als kontrollpolitisch relevant aus der Analyse aber nicht ausgeblendet werden.

In der ‚Internalisierungstheorie‘ zur Erklärung der Determinanten von Direktinvestitionen wird der TNK als Substitut für den Freihandel, als second-best-Lösung für die internationale Kapitalallokation, interpretiert (Rugman 1980, S. 367) und damit der ökonomische Zusammenhang von unvollkommenen Märkten einerseits und der Expansionsprozesse TNK andererseits zentral herausgestellt. Die TNK expandieren durch Herausbildung innerer Märkte und reagieren dadurch auf Unvollkommenheiten der ‚externen‘ Märkte; dadurch werden aber die Unvollkommenheiten der Märkte weiter verstärkt. Insbesondere die Märkte für Informationen im weitesten Sinne (technisches Wissen, Know-How, Consulting- und Beratungsdienste, Marktinformationsdienste etc.) sind unvollkommen, aber auch alle relevanten Märkte für Zwischenprodukte. Die Märkte für Informationen sind unvollkommen vor allem aufgrund des unzureichenden Eigentümerschutzes bei Informationen; die Märkte für Zwischenprodukte sind unvollkommen vor allem durch die hohen Kontraktkosten und -risiken und das Fehlen von Terminmärkten (vgl. Casson 1979).

Diese Bereiche des Marktversagens werden von Juhl und Kojima überhaupt nicht thematisiert, obwohl die Kontrolle TNK erst dadurch

zum komplexen Problem wird, da neben standortspezifischen Vorteilen die firmenspezifischen Vorteile und die Vorteile der Internalisierung die Investitionsentscheidung der TNK bestimmen. Die internationale Kapitalallokation, die aus der Kombination dieser Vorteile folgt, weicht dann systematisch von der ‚optimalen‘ Allokation ab. Auf diesem Hintergrund sind auch die ordnungspolitischen Vorschläge von Juhl und Kojima zu bewerten.

2. Ordnungspolitische Folgerungen: Abbau von staatlichen Interventionen und Einrichtung von ‚Freien Investitionszonen‘

Durch eine konsequente marktwirtschaftliche Ordnungspolitik in EL und IL sollen entsprechend der beschriebenen Konzeption den privaten Investoren im In- und Ausland stabile marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen vorgegeben werden. Dadurch soll den Investoren ein effizientes Entscheidungsverhalten ermöglicht werden, da diese ‚on the average ... react appropriately to market signals and the economic environment set by others‘ (Juhl 1978, S. 308). Eine konsequente marktwirtschaftliche Politik impliziert für die IL einen beschleunigten Abbau des Protektionismus und des Schutzes strukturschwacher Industrien sowie einen Abbau jener steuerlichen und administrativen Verzerrungen, die zur sektoralen und volumensmäßigen Fehlallokation von Direktinvestitionen führen. Für die EL ergibt sich als ordnungspolitische Konsequenz, im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Entwicklungskonzeption vor allem die ‚politischen Investitionsrisiken‘ abzubauen und die Entwicklungspläne an der Faktorausstattung zu orientieren, also eine Wende in der Steuer-, Industrie- und Wachstumspolitik einzuleiten.

Es ist leicht erkennbar, daß als wesentliche Ursache der nichtoptimalen internationalen Kapitalallokation staatliche Interventionen angesehen werden, bei den privaten Investoren — auch den TNK — aber grundsätzlich rationales und effizientes Anpassungsverhalten an gegebene ökonomische Rahmenbedingungen unterstellt wird. Beide Annahmen halten einer näheren Überprüfung nicht stand, doch selbst dann, wenn ihre Gültigkeit unterstellt wird, würde die tatsächliche internationale Kapitalallokation von der ‚optimalen‘ abweichen, da bei den Investoren weiterhin Gründe für die Internalisierung von Märkten und die Nutzung von firmenspezifischen Vorteilen bestehen bleiben. Diese Vorteile werden gegenüber ausschließlich standortspezifischen Faktoren relevant bleiben, denn die spezifischen Ursachen des Marktversagens, die in der „Internalisierungstheorie“ im Mittelpunkt stehen, wären durch eine konsequente marktwirtschaftliche Politik, wie sie etwa von Juhl gefordert wird, noch nicht beseitigt.

Darüber hinaus ist bemerkenswert, daß eine Autonomie staatlicher Politiken gegenüber Entscheidungen nationaler und internationaler Firmen impliziert wird, die (zunehmend) anzuzweifeln ist, vor allem in der staatlichen Handels- und Strukturpolitik. So weist Helleiner (1977) in bezug auf die Handelspolitik der USA nach, daß TNK im sog. ‚internationalen Sektor‘ (kapital-, technologie- und marketing-intensive exportorientierte Sektoren) die staatliche Handelspolitik im Sinne einer Freihandelspolitik bestimmend beeinflussen, während in den stärker binnenmarktorientierten Sektoren (z. B. der Textilindustrie) Unternehmen und Gewerkschaften als gemeinsam kämpfende Lobby für protektionistische Maßnahmen auftreten. Da aber letztere Sektoren vergleichsweise arbeits- und rohstoffintensiv sind, wird gerade die Produktionsverlagerung aus jenen Sektoren verzögert und behindert, die komplementär zur Faktorausstattung der EL sind. Vaitos (1979) weist schließlich auf das grundsätzliche Problem hin, daß eine internationale Kapitalallokation durch TNK in dem Sinne nicht optimal sein kann, daß eigenständige Entwicklungsprozesse durch den Charakter der ‚Completeness‘ einer Direktinvestition beeinträchtigt werden; das ‚Package‘ einer Direktinvestition schließe von vornherein Lernprozesse auf der Ebene der einzelnen Elemente des Package aus, die bei einem ‚Unpackaging‘ möglich wären.

Es gibt daher insgesamt gesehen wichtige Gründe dafür, an der These zu zweifeln, daß der Abbau staatlicher, nicht marktkonformer, Interventionen allein ausreichen würde, um eine entwicklungskonforme sektorale Struktur der Direktinvestitionen und angemessene Entwicklungsbeiträge (positive Beschäftigungs-, Verteilungs-, Linkage-, Innovations- und Lerneffekte) hervorzubringen.

Institutionell soll gemäß des beschriebenen Ansatzes die marktwirtschaftliche Ordnungskonzeption durch eine dem GATT nachgebildete „Free Investment Area“ (FIA) abgestützt werden; dadurch sollen die als zentral angesehenen politischen Investitionsrisiken weitgehend ausgeschlossen werden (vgl. Juhl 1976, 1977). Die FIA soll durch ein multilaterales Investitionsversicherungssystem und ein Sanktionssystem ergänzt werden. Das Konzept der FIA wird in Analogie zum GATT gesehen, doch enthält es nicht einmal jene Schutz- und Präferenzbestimmungen, die das GATT schon lange vorsieht. Für die EL bestünde in der FIA keine Möglichkeit, das Wohlergehen von TNK zu erzwingen. Gefordert wird von den Vertretern der FIA, daß die Investoren auf einen Wohlverhaltenskodex verpflichtet werden, der etwa beinhaltet, daß die Investoren darauf verzichten, ihre Marktmacht politisch oder ökonomisch mißbräuchlich zu verwenden und ihre Investitionen regional und strukturell den jeweiligen nationalen Entwicklungsplänen anpassen,

soweit ihr Interesse dadurch nicht grundsätzlich verletzt wird (Juhl 1976, S. 196). Die FIA garantiert den EL daher weder Wohlverhalten, noch einen geregelten und gesicherten Kapitalzufluß oder gar einen ungehinderten Zugang zu den Märkten der IL. Die Verwirklichung dieses Konzeptes würde allenfalls den Wettbewerb der EL untereinander um Direktinvestitionen und um den Zugang zu den Märkten der IL verschärfen. Dieser Wettbewerb ist schon jetzt intensiv genug und entwicklungshemmend in seinen Wirkungen (Stichwort: Verelendungswachstum).

Das Konzept der FIA zur Absicherung gegen politische Investitionsrisiken ist auch weder theoretisch noch empirisch überzeugend. Die Internalisierungstheorie sieht im Enteignungsrisiko einen unter zahlreichen Faktoren, die in die Bilanz der Vorteile und Kosten der Internalisierung eingehen (vgl. Casson 1979, S. 55 ff.). Auch die empirischen Analysen über Nationalisierungen in EL zeigen, daß es keinen Grund gibt, das ‚politische Risiko‘ überzubewerten oder gar zu unterstellen, daß das Investitionsverhalten dadurch entscheidend bestimmt würde (vgl. dazu Agarwal 1976; Williams 1975).

IV. Marktstruktur und Markteffizienz: Kontrolle der privaten Marktmacht transnationaler Konzerne und transnationaler Konglomerate

1. Marktmacht, Marktversagen und transnationale Konzerne

Die TNK als ‚Substitute für Freihandel‘ operieren auf unvollkommenen nationalen und internationalen Märkten, sie expandieren aufgrund der Ineffizienz dieser Märkte. Helleiner (1980) analysiert unter Hinzuziehung von empirischen Marktanalysen die Unvollkommenheiten des Weltmarktes unter Bezug auf Arbeitsmärkte, Märkte für Informationen und jene Produkt- und Faktormärkte, die für die Außenwirtschaftsbeziehungen der EL besonders bedeutsam sind. In dieser Struktur des Weltmarktes optimieren die TNK die Vorteile der Internalisierung, die firmenspezifischen Vorteile und die Vorteile, die sich aus Standortfaktoren ergeben. Die Unvollkommenheiten der Informationsmärkte sind im Hinblick auf die Effizienz der Märkte insbesondere deshalb von zentraler Bedeutung, weil dadurch Internalisierungsvorgänge (Herausbildung interner Planungs-, Markt- und Produktionssysteme) ausgelöst werden, die besonders wenig transparent sind und auch bei Vertretern marktwirtschaftlicher Positionen zunehmend zur Forderung nach einer Kontrolle der privaten Wirtschaftsmacht TNK führen. Diaz-Alejandro (1975) weist darauf hin, daß die Tendenz der „... MNCs (Anm.: TNK) to interact negatively with LDC market im-

perfections and to replace both national and international markets for internal corporate planning explains why some market-oriented economists express serious reservations about the role of MNCs in LDCs“ (Diaz-Alejandro 1975, S. 231).

In EL, in denen oligopolistische Strukturen bereits in einer frühen Entwicklungsphase angelegt sind, führen Direktinvestitionen TNK eben nicht zu einem Aufbrechen monopolistischer Positionen durch die internationale Konkurrenz, sondern tendenziell zu deren Verstärkung (Leff, 1979). Zum Marktstruktur/Markteffizienz-Problem addieren sich gravierende Anpassungsprobleme der EL bei Entscheidungen TNK, die in ausländischen Entscheidungszentren getroffen werden. Die abrupten Anpassungen, die von EL bei globalen Entscheidungen der TNK zu vollziehen sind, seien es Entscheidungen über Produktionsverlagerungen, Rationalisierungen oder technologische Anpassungen, bedeuten einen im Verhältnis zu den IL unvergleichlich größeren Anpassungsdruck und Handlungszwang der wirtschaftspolitischen Instanzen des EL.

Drei Aspekte der Marktmacht TNK sollen etwas detaillierter diskutiert werden:

- (a) die Monopolisierung der Märkte für Informationen;
- (b) die Konsequenzen, die sich aus der Internalisierung von Märkten für die Effizienz des marktwirtschaftlichen Systems in EL insgesamt ergeben;
- (c) die allgemeine Tendenz zur Herausbildung transnationaler Konglomerate.

Zu a: Die Märkte für Informationen sind aufgrund der spezifischen Produktions- und Vermarktungsbedingungen für diese Produkte wenig transparent und wenig wettbewerbsintensiv. Die TNK haben auf diesen Märkten besondere Vorteile und versuchen, im Rahmen des Package einer Direktinvestition diese Vorteile so profitabel wie möglich zu kommerzialisieren. Grundlage der Kommerzialisierung sind Eigentumsrechte, die bei einem Transfer der Informationen schwer zu sichern sind; nur dann, wenn bei einem Transfer von Informationen die Eigentumsrechte als gesichert gelten, wird der TNK bereit sein, Transaktionen auf ‚externen‘ Märkten durchzuführen. Die weitgehenden Voraussetzungen dafür sind aber ein umfassender Eigentumsschutz, ökonomisch vertretbare Kontraktkosten und Kontraktsicherheit. Die Internalisierungstheorie geht davon aus, daß die Bedingungen für einen Transfer auf externen Märkten vielfach kaum gegeben sind, da der Eigentumsschutz und die Kontraktsicherheit nicht gewährleistet seien (vgl. Casson 1979). Die Tendenz zur Internalisierung in diesen Bereichen sei daher unausweichlich.

Kontrollpolitisch relevant ist nun die Tatsache, daß der Monopolisierung von Informationsmärkten durch diametral entgegengesetzte Strategien entgegengewirkt werden soll: die UNCTAD und die EL fordern einen partiellen Abbau bzw. eine Eingrenzung von Eigentumsrechten im Sinne einer stärkeren Sozialbindung des Eigentums in EL. In bezug auf Patente und Lizenzen wird ein neues Patentrecht mit automatischen Lizenzierungspflichten, mit einem eingeschränkten Patentschutz etc. gefordert. Das EL soll dadurch vor monopolistischer Ausnutzung von Patenten bzw. vor diskriminierender und entwicklungshemmender Nichtausnutzung von in EL registrierten Patenten geschützt werden. Darüber hinaus sollen alle Beschränkungen und Bindungen im Zusammenhang mit dem Transfer technischen Wissens abgebaut werden (vgl. Vaitos 1972, 1976 b; O'Brien 1974). Demgegenüber argumentieren die Internalisierungstheoretiker, daß die Ursachen der Marktunvollkommenheiten (mangelnder Eigentumsschutz und fehlende Kontraktssicherheit) nur durch eigentums- und vertragsrechtliche sowie allgemeinpolitische Maßnahmen wirksam zu beseitigen seien, was auch die Inkaufnahme von restriktiven Geschäftspraktiken der TNK durch die EL erfordere, wenn diese von den TNK zum Schutz ihrer Eigentumsrechte durchgesetzt werden. Dies würde etwa bedeuten, daß Exportbeschränkungen, die von TNK ihren Tochtergesellschaften oder Lizenznehmern in EL auferlegt werden, von den Regierungen in den EL zu akzeptieren wären, um die Effizienz der Märkte wieder herzustellen. Nur dadurch lasse sich langfristig ein effizienter Transfer von Informationen durchführen (vgl. dazu vor allem Casson 1979, S. 91 ff.).

Abgesehen davon, daß diese Schlußfolgerungen der Internalisierungstheoretiker allen relevanten kontrollpolitischen Vorstellungen der EL widersprechen und daher als politisch unrealistisch einzuschätzen sind, dürfen auch die Verteilungswirkungen dieser Konzeption nicht übersehen werden. Da nicht nur der Transfer von technischen Informationen, sondern auch die Anwendung des technischen Wissens in EL über den Entwicklungsbeitrag entscheiden, wird darüber hinaus die Allokationseffizienz bei Verwirklichung dieser Konzeption nicht notwendigerweise verbessert. Zudem sind Unvollkommenheiten auf anderen Märkten (etwa auf den Zwischenproduktmärkten) damit noch nicht eliminiert, da Terminmärkte nicht existieren. Mit der These der Internalisierungstheoretiker vermag man wohl die Gründe zu klären, die dazu führen, daß ein ‚Unpackaging‘ der Direktinvestition entweder nicht durchführbar oder wenig effizient ist, doch sind daraus keine Handlungsanweisungen für eine praktikable und entwicklungskonforme Technologiepolitik in EL ableitbar.

Zu b: Die EL sind durch die grenzüberschreitenden Transaktionen TNK in spezifischer Weise tangiert. Die Signal- und Allokationsfunk-

tion der Preise wird durch Transaktionen, die auf Transferpreisen und internen Preisen für Leistungen und Informationen beruhen, entscheidend eingeschränkt und die Effizienz der Märkte dadurch herabgesetzt. Daten über den Umfang interner Güter- und Leistungstransaktionen TNK, die EL betreffen, sind nur zum Teil vorhanden (vgl. UNCTAD 1978 b, Lall 1979 a, Helleiner 1979) und kontrollpolitisch auch nur bedingt nutzbar. Diese Daten geben zwar einen Anhaltspunkt über die quantitative Bedeutung des Problems, doch ist eine Analyse der Transaktionsvolumina, der Preise und der Restriktionen, die mit diesen Transaktionen verbunden sind, nicht möglich. Die EL sind aber nicht nur von der Existenz der Transferpreise betroffen, die von den Preisen auf ‚externen‘ Märkten systematisch abweichen können und die Zoll- und Fiskalpolitik sowie die Wettbewerbspolitik des EL vor große Probleme stellen; auch die Auswirkungen der Internalisierung auf die verbleibenden ‚externen‘ Märkte sind bedeutsam.

Kontrollpolitisch relevant ist daher erstens die Tatsache, daß die Definition und Ermittlung ‚korrekter‘ Transferpreise nicht möglich ist (Lall 1979 a), und zweitens die Konsequenz, daß auch die Signal- und Allokationsfunktion der Preise auf ‚externen‘ Märkten — die zu Residualmärkten werden — durch deren Einengung beeinträchtigt wird. Am Beispiel der Rohstoffmärkte läßt sich gut zeigen, daß externe Märkte immer mehr zu Residualmärkten werden — wenn die konzerninternen Transaktionen *und* die Transaktionen zwischen ‚related parties‘ als interne Transaktionen erfaßt werden — und dadurch die Steuerungsfunktion der Preise weiter eingeschränkt wird (vgl. Helleiner 1978, 1979, S. 392). Zu diesen Tendenzen addiert sich die Preisunbeweglichkeit auf den oligopolistischen Märkten in wichtigen industriellen Sektoren der EL. Im Ergebnis kann daher die These von der Leistungsfähigkeit der Märkte in EL nicht ohne Berücksichtigung dieser Faktoren vertreten werden. Obwohl zahlreiche EL versucht haben, durch die Kontrolle der Informationsmärkte und der Transferpreise entwicklungshemmende Effekte einzugrenzen, vor allem durch technologie- und wettbewerbspolitische Maßnahmen, zeigt sich in der Realität, daß diese Instrumente wenig wirksam sind (vgl. hierzu UNCTAD 1975 a; 1978 a).

Zu c: Die Marktmacht der TNK wird durch die Aufteilung (Segmentierung) des Weltmarktes in Einflußsphären von TNK noch verstärkt. Transnationale Konglomerate entstehen durch formelle und informelle Absprachen zwischen TNK und verfolgen das Ziel, bestimmte Marktsegmente zu kontrollieren und untereinander aufzuteilen, was zu regionalen Einflußsphären der TNK führt. Diese Tendenz ist für Rohstoffsektoren empirisch nachgewiesen (vgl. Clairmonte 1976, 1978 a, b, 1979,

UNCTAD 1978 c), aber auch für Industriesektoren (vgl. UNCTAD 1978 d, 1981, Newfarmer 1980) und Dienstleistungssektoren (vgl. Yeats 1978, S. 252 ff.). Doch ist die Existenz transnationaler Konglomerate kein absolut neues Phänomen. Die empirische Evidenz über internationale Kartelle ist umfangreich und bezieht sich sowohl auf die Zwischenkriegsperiode als auch auf die fünfziger, sechziger und siebziger Jahre. Obwohl Informationen über die Existenz internationaler Kartelle somit seit längerem vorhanden sind, haben erst neuere Untersuchungen, vor allem der UNCTAD, die allgemeine Tendenz zur Herausbildung der transnationalen Konglomerate und die entwicklungshemmenden Auswirkungen dieser auf die EL nachgewiesen.

Diese Analysen belegen die weltweiten territorialen Markt- und Produktionsaufteilungen zwischen TNK und die damit verbundenen entwicklungshemmenden Preis- und Struktureffekte. Die Markt- und Produktionsaufteilung zwischen TNK führt zur Herausbildung von regionalen Einflußsphären der TNK und ist für die EL weder kontrollierbar noch beeinflussbar, da meist informelle Absprachen vorliegen (vgl. UNCTAD 1978 d). Der besondere Nachteil dieser Absprachen für die EL ist darin zu sehen, daß diese sich auf Produkte beziehen, die für den Industrialisierungsprozeß der EL von zentraler Bedeutung sind. Die Preis- und Struktureffekte sind gravierend: der investierbare Überschuß des EL wird reduziert, die Herausbildung von intersektoralen Verflechtungen wird blockiert, die Inflationstendenz wird stimuliert und die Zahlungsbilanzentwicklung negativ beeinflusst. Zudem werden die Markteintrittsbarrieren für lokale Anbieter und auch für ausländische potentielle Konkurrenten (drastisch) heraufgesetzt (vgl. UNCTAD 1978 d).

Eng verbunden mit der allgemeinen Tendenz zur Herausbildung von transnationalen Konglomeraten ist die Tendenz zur Verstärkung der Marktmacht TNK durch ‚take-overs‘ von lokalen Firmen, auch Firmen großer lokaler Kapitalgruppen. Diese take-overs führen nicht — wie hin und wieder unterstellt — notwendigerweise zu einem effizienteren Einsatz von Produktionsfaktoren und zu technologischen sowie organisatorischen Verbesserungen in der Industrie. Der ‚Markt für Firmen‘ ist in diesem Sinne nicht effizient, denn take-overs sind vielfach in EL das Ergebnis des Einsatzes von Marktmacht und der Ausnutzung unvollkommener Finanzmärkte (vgl. Newfarmer 1979). Das Potential für eigenständige Entwicklungswege wird durch take-overs weiter eingengt. Kontrollpolitisch ist bedeutsam, daß die Regierungen in EL diesen Prozeß noch verstärken, indem sie entweder take-overs im Rahmen ihrer Wettbewerbspolitik unberücksichtigt lassen (vgl. als Überblick UNCTAD 1978 a), oder aber glauben, aus industriepolitischen Gründen

— um ‚economies of scale‘ ausnutzen zu können — take-overs durch TNK sogar herbeizuführen oder fördern zu müssen (Leff, S. 732). Auch durch administrative Maßnahmen (Kredit- und Importlizenzen etc.) wird die Marktmacht TNK in EL noch verstärkt. Während IL die TNK partiell mit wettbewerbspolitischer Zielsetzung einsetzen können, um sektorale Monopolsituationen aufzubrechen (vgl. Parry 1979), führt eine solche Strategie in EL tendenziell zur irreversiblen Verstärkung der Marktmacht von TNK (Leff, S. 733 f.).

Die Marktmacht TNK und transnationaler Konglomerate greift aber über die nationalen Grenzen des EL hinaus und tangiert auch regionale Integrationsprozesse. So zeigt Vaitos (1978), daß sowohl die Form als auch die Intensität der regionalen Integration durch Interventionen der TNK entscheidend bestimmt werden. Die TNK bewirken — in Abhängigkeit von regionalen Standortfaktoren und firmenspezifischen Faktoren — entweder die Herausbildung abhängiger regionaler Integrationsprozesse oder aber die Blockierung von regionalen Integrationsprozessen. In beiden Fällen kann der effizientere Einsatz regionaler Ressourcen — durch eine rationelle regionale Industrie-, Struktur- und Wachstumspolitik — blockiert werden (Vaitos 1978, S. 729 ff.).

Kontrollpolitisch relevant ist vor allem die Tatsache, daß transnationale Konglomerate sich zwangsläufig der Kontrolle durch die ‚nationale Basis‘, das Heimatland der TNK, entziehen können und daß daher ohne eine wirksame *internationale* Kartell- und Kontrollpolitik regionale und nationale Kontrollmaßnahmen nicht greifen können.

2. Ordnungspolitische Folgerungen: Kontrolle der Marktmacht transnationaler Konglomerate durch internationale Kartell- und Kontrollpolitik

Die Analyse der Marktmacht TNK zeigt erstens, daß eine Kontrolle der Informationsmärkte, ohne einen Konsens in bezug auf die Grundproblematik der property rights erreicht zu haben, nicht möglich ist, zweitens, daß die Kontrolle von internen Transaktionen der TNK dadurch erschwert wird, daß ‚korrekte‘ Transferpreise nicht begründbar sind und daß drittens die transnationalen Konglomerate ohne eine internationale Kartellpolitik nicht kontrolliert werden können. Maßnahmen zur Kontrolle der Marktmacht auf der Ebene des einzelnen EL (zu denken ist an eigentumspolitische, wettbewerbspolitische, strukturpolitische, außenhandelspolitische und technologiepolitische Kontrollmaßnahmen) wären zunächst vor allem durch eine Kooperation der EL gegenüber TNK — als Lieferanten von Inputs und Abnehmern von Gütern — zu ergänzen.

Partiell haben die EL bereits Fortschritte bei der Kooperation gemacht; dies betrifft einerseits die gemeinsame Vermarktung und Beschaffung von Gütern, andererseits die gemeinsame Produktion in multinationalen Gesellschaften der EL (vgl. Yeats 1978; Wohlmuth 1980 b). Obwohl die Kooperation sich auch auf Informationsmärkte bezieht und einige EL bereits Technologien und Know-How in andere Entwicklungsländer transferieren (vgl. Lall 1979 b und O'Brien 1981), ist die Abhängigkeit der EL von TNK in Bezug auf komplexere Technologien nach wie vor ein kontrollpolitisch nicht gelöstes Problem. Regionale Kontrollmaßnahmen der EL, etwa im Rahmen des Anden-Paktes, sind aufgrund der Strategien transnationaler Konglomerate und der Einflußnahme TNK auf regionale Integrationsprozesse ohne ergänzende Maßnahmen einer internationalen Kartell- und Technologiepolitik wenig erfolgversprechend. Die internationale Ebene der Kontrolle kann aber nur bei Unterstützung durch die IL als den Heimatländern der TNK und der transnationalen Konglomerate effektiv sein. Sautter (1981) weist mit Recht auf das gravierende ‚ordnungspolitische Defizit‘ in der internationalen Wirtschaftsordnung hin, das im Fehlen von Regelungen für die private Wirtschaftsmacht im zwischenstaatlichen Bereich besteht (S. 634 ff.). Gleichzeitig sollte aber deutlich werden, daß die Komplexität der Entfaltung privater Wirtschaftsmacht durch TNK eine Behebung dieses ordnungspolitischen Defizits äußerst erschwert. Neben internationalen wettbewerbspolitischen Maßnahmen werden auch internationale eigentumspolitische Maßnahmen unausweichlich sein, um das ordnungspolitische Defizit zu beseitigen. Der „Rio-Bericht“ von 1976 hat mit seiner Forderung nach einer ‚realen Internationalisierung‘ jener TNK, die in besonders bedeutsamen Wirtschaftssektoren tätig sind, einen Weg gewiesen, der intensiver diskutiert werden sollte (vgl. dazu Wohlmuth 1979).

V. Grundbedürfnisse und Self-Reliance: Kontrolle durch Dissoziation vom Weltmarkt

1. Grundbedürfnisstrategie und transnationale Konzerne

Entwicklungsländer, die eine Grundbedürfnisstrategie im Rahmen eines eigenständigen Entwicklungsmodells (self-reliance) durchsetzen wollen, stehen vor der Frage, inwieweit die Aktivitäten von TNK in ihren Ländern mit dieser Entwicklungsstrategie vereinbar sind. Grundsätzlich kann gefolgert werden, daß Länder, die eine solche Strategie verfolgen, die Aktivitäten von TNK als weitgehend unvereinbar mit dieser Strategie ansehen werden, da die TNK tendenziell eine Wachstumsstruktur stützen, die auf sozialen Ungleichheiten aufbaut und die-

se festigt (vgl. auch Newfarmer 1980, S. 327 ff.). Zudem tragen die TNK offensichtlich mehr zur Internationalisierung der Konsumstrukturen, denn zur Internationalisierung von Produktion und Handel bei (Prebisch 1981). Die Aktivitäten TNK tragen zudem wesentlich zur ‚Transmission von Ungleichheiten‘ zwischen EL und IL bei, da die heimische Kapitalbildung der EL beeinträchtigt wird (Griffin 1978, S. 33 ff.). TNK investieren auch in Sektoren, in denen lokale Firmen effizient und wettbewerbsfähig produzieren können; sie erreichen ihre Marktstellung im EL oft nur durch Unvollkommenheiten der Märkte (vor allem der Finanz- und Technologiemarkte). Dadurch wird die Produktion des EL weiter an die Konsum- und Produktionsstrukturen der IL angepaßt. Die Internationalisierung der Konsumstrukturen impliziert in den EL eine weitgehende Anpassung der Nachfrage an die Produktions- und Produktstruktur der TNK (vgl. Salama 1978); diese Prozesse der Anpassung laufen aber einer intendierten Grundbedürfnisstrategie diametral entgegen.

Die Realisierung einer Grundbedürfnisstrategie würde dazu führen, daß die TNK Wettbewerbsvorteile gegenüber lokalen Firmen verlieren (vgl. ILO 1976, S. 162 ff.; Griffin 1978, S. 42 ff.; Streeten 1981, S. 19 und S. 22), da bei der Produktion von arbeits- und rohstoffintensiven, wenig technologie- und skill-intensiven Produkten die firmenspezifischen Vorteile und die Vorteile der Internalisierung von TNK gegenüber lokalen Standortfaktoren abnehmen. Die eigentlichen ‚Quellen‘ der Marktmacht von TNK in EL verlieren bei konsequenter Durchsetzung dieser Entwicklungsstrategie rasch an Bedeutung. Die Kontrolle über Informationsmärkte, die Kontrolle über globale interne Transaktionen und die Aufteilung des Weltmarktes in Einflußsphären von TNK sind bei einer Grundbedürfnisstrategie für die Erhaltung von Marktmacht irrelevant.

Die Grundbedürfnisstrategie basiert erstens auf der Schaffung von Massenkaufkraft, die eine Versorgung der Bevölkerung mit den elementaren Basiskonsumgütern real möglich macht, zweitens auf der Erhöhung der Produktivität in Landwirtschaft, Industrie, Handwerk und im Dienstleistungssektor sowie drittens auf der Maximierung produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten in diesen Sektoren. Gemessen an diesen Notwendigkeiten sind die von TNK geschaffenen und zu erwartenden Beschäftigungseffekte unbedeutend (vgl. Streeten 1981, S. 22; Vaitos 1976 a). Darüber hinaus ist die längerfristige Perspektive der Schaffung von Arbeitsplätzen durch TNK eher noch ungünstiger (vgl. Vaitos 1976 a, S. 8).

Besonders gravierend zeigt sich die Unvereinbarkeit von Grundbedürfnisstrategie und transnationaler Produktion im Rahmen der welt-

marktorientierten Produktion von TNK in EL, da die komparativen Vorteile der weltmarktorientierten Produktion künstlich durch die Verschlechterung der Reproduktionsbedingungen der Arbeit geschaffen werden (Vaitsos 1976 a, S. 10).

Aber auch dann, wenn TNK Produkte produzieren, die in bezug auf die Gebrauchswerte mit einer Grundbedürfnisstrategie grundsätzlich vereinbar sind, pervertieren TNK die Ausnutzung dieser Produktionsmöglichkeiten durch ihre Vermarktungs- und Preisstrategien (Griffin, S. 48). Dennoch bleiben Bereiche, in denen TNK Vorteile (vor allem firmenspezifische Vorteile) in EL erhalten werden, so im Bereich der Rohstoffgewinnung oder der Kommunikationstechnologie. TNK zeigen zudem eine beachtliche Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen, so daß eine partielle Übereinstimmung von Grundbedürfnisstrategie und Aktivitäten TNK in einigen Sektoren des EL durchaus denkbar ist. Ob allerdings der Einfluß von TNK auf diese Sektoren beschränkt werden kann und ob das EL einen positiven Entwicklungsbeitrag aus diesen Aktivitäten erzielen kann, wird von den jeweiligen sozioökonomischen und politischen Einflußfaktoren abhängen.

2. Ordnungspolitische Folgerungen: Grundbedürfnisstrategie und Dissoziation vom Weltmarkt

Die Durchsetzung einer Grundbedürfnisstrategie in einem EL tangiert nicht nur die Interessen der TNK, sondern auch die von Teilen des Staatsapparates und der lokalen Bourgeoisie. Die in EL existierende ‚Symbiose‘ von TNK und Staatsapparaten (vgl. Langdon 1980; Wohlmuth 1981) beeinträchtigt die Durchsetzungschancen einer Grundbedürfnisstrategie, da die von ökonomischen Interessen bestimmte Konfliktregelung zwischen den sozialen Gruppen und Klassen, die die ‚Staatsbourgeoisie‘ bilden, tendenziell immer wieder ein Eingehen auf die ökonomischen Interessen der TNK erzwingt. Der Prozeß der Verteilung ökonomischer Renten zwischen TNK und Bourgeoisie ist gleichzeitig konstitutiv für die Stabilisierung des Staatsapparates in EL; die TNK können ihre Produktionsvorteile in den EL durch diese Verteilungsmechanismen erhalten.

Die Durchsetzungschance einer Grundbedürfnisstrategie kann somit nicht ohne Berücksichtigung der sozioökonomischen Verhältnisse eines EL abstrakt unterstellt werden; die Art der ‚Symbiose‘ von TNK und Staatsapparaten ist von entscheidender Bedeutung, da die TNK durch ihre Aktivitäten selbst zur Entwicklung und Veränderung der Klassenstruktur und des Staatsapparates in EL beitragen können (vgl. Langdon 1980, S. 173). Die Dissoziation des EL vom Weltmarkt als Voraus-

setzung für eine eigenständige Entwicklung kann ohne eine Auflösung dieser Symbiose nicht erfolversprechend sein.

Die ordnungspolitischen Folgerungen sind entsprechend weitreichend. Inwieweit Bedingungen für die Dissoziation gegeben sind bzw. sich entwickeln werden und eigenständige Entwicklungswege möglich machen, wird von sozioökonomischen und politischen Faktoren des einzelnen EL abhängen.

VI. Schlußbetrachtungen

In diesem Beitrag ist aufgezeigt worden, daß die internationale Diskussion über die Kontrolle transnationaler Konzerne auf wenig überprüften und zum Teil widersprüchlichen Annahmen basiert und von konträren ordnungspolitischen Konzeptionen bestimmt ist. Entsprechend erfolglos sind die bisherigen Bemühungen geblieben, die TNK einer Kontrolle zu unterwerfen. Die kontroverse Diskussion über einen international zu verankernden Code of Conduct zeigt dieses Dilemma der internationalen Kontrolldiskussion überdeutlich auf. Die Forderungen der EL sind wenig präzise und vieldeutig. So fordern die EL im Aktionsprogramm und anderen Dokumenten zur NWWO gleichzeitig eine Verbesserung der internationalen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, um höhere private Investitionen in ihren Ländern anzuregen, eine möglichst umfassende Kontrolle der privaten Wirtschaftsmacht von transnationalen Konzernen und schließlich auch die Möglichkeit, im Rahmen eigenständiger nationaler und regionaler Entwicklungswege die Aktivitäten transnationaler Konzerne drastisch beschränken zu können. Diese Forderungen wurden hier eingehend hinsichtlich ihrer ordnungstheoretischen und -politischen Implikationen diskutiert. Was folgt aus der Analyse für die internationale Kontrolldiskussion? Sind die konträren Positionen überbrückbar? Ist eine konsistente Kontrollstrategie ableitbar?

Die Theorie der internationalen Firma zeigt bedeutende Bereiche des Marktversagens auf, die bisher im Rahmen der Diskussion von Kontrollstrategien keine adäquate Berücksichtigung gefunden haben. Die ordnungspolitische Kontroverse über die Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems in Entwicklungsländern hat die sich daraus ergebenden kontrollpolitischen Konsequenzen bisher nicht aufgearbeitet. Die Vertreter jener ordnungspolitischen Position, die eine ausschließlich marktwirtschaftliche Ordnung des internationalen Wirtschaftssystems befürworten und entsprechend administrative und politische Kontrollen der TNK ablehnen, fordern eine Verbesserung der internationalen Rahmenbedingungen für private Investitionen, z.B. durch eine ‚Free Investment Area‘, ohne jedoch Regelungen vorzusehen,

um die private Wirtschaftsmacht in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen einzugrenzen. Das Marktversagen, so im Bereich der Informationsmärkte, wird von den Vertretern dieser Konzeption unter Verweis auf ein effizientes Anpassungsverhalten der privaten Investoren an gegebene Rahmenbedingungen des Marktes ausgeblendet. Da diese Rahmenbedingungen aber durch Bereiche des Marktversagens mit konstituiert werden, die durch den Abbau staatlicher Interventionen allein nicht zu beheben sind, wird ein Instrumentarium für eine effizientere internationale Kapitalallokation nicht bereitgestellt.

Aber auch jene ordnungspolitischen Konzepte, die eine Kontrolle der Marktmacht TNK befürworten, lassen die Bereiche und die zentralen Ursachen des Marktversagens auf internationalen Märkten weitgehend unberücksichtigt. Unterstellt wird eine Kontrollierbarkeit der Informationsmärkte, etwa durch restriktivere Interpretationen des Patentschutzes oder den Versuch, ‚korrekte‘ Transferpreise zu bestimmen. Dabei wird übersehen, daß aufgrund der Besonderheiten der Informationsmärkte eine effektive Kontrolle letztlich nur durch den Verzicht auf die Nutzung bestimmter Informationen, deren Märkte wenig transparent sind, im Entwicklungsprozeß möglich ist. Dies führt dann zur ordnungspolitischen Konzeption der Grundbedürfnisstrategie, die auf die Produktion von arbeitsintensiven und wenig technologieintensiven Basiskonsumgütern setzt und daher auf die Nutzung der firmenspezifischen Vorteile der TNK (weitgehend) verzichten kann.

Doch stellt sich bei einer expliziten Entscheidung für die Grundbedürfnisstrategie die Frage nach den Rahmenbedingungen für die Realisierung einer solchen Strategie. Ist in einem EL die Orientierung der Produktion bereits wesentlich durch eine Symbiose von TNK und Staatsapparat bestimmt, ist demnach die Internationalisierung der Märkte der EL weit fortgeschritten, dann ist der Versuch, eine Grundbedürfnisstrategie durchzusetzen, primär abhängig von der Möglichkeit, diese Symbiose aufzulösen. Daran scheitern aber meist die Bestrebungen, Entwicklungsstrategien durchzusetzen, die sich auf Grundbedürfnisse und Self-Reliance hin orientieren.

Von einer einheitlichen Position der Entwicklungsländer gegenüber den Industrieländern in bezug auf die Kontrolle transnationaler Konzerne kann somit nicht ausgegangen werden. Die ‚Solidarität‘ der Entwicklungsländer in dieser Frage — die sich in einigen Dokumenten zur Neuen Weltwirtschaftsordnung und in internationalen Verhandlungen zeigt — verbirgt das Vorhandensein von konträren Entwicklungskonzeptionen der Entwicklungsländer und läßt auch von daher nicht erwarten, daß ein effektiver Konsens über einen Code of Conduct erreicht werden kann.

Literatur

- Agarwal, J. P.*: Bedeutung und Determinanten ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, S. 174 - 190, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, 1976.
- Buckley, P. J., M. Casson*: The Future of the Multinational Enterprise, London, Basingstoke 1976.
- A Critical Review of Theories of the Multinational Enterprise, S. 70 - 87, in: Außenwirtschaft, Heft 1, 1981.
- Casson, M.*: Alternatives to the Multinational Enterprise, London, Basingstoke 1979.
- Clairmonte, F. F.*: World Banana Economy. Problems and Prospects, S. 277 - 292, in: Economic and Political Weekly, Vol. XI, Nos. 5 - 7, 1976.
- Clairmonte, F. F., J. Cavanagh*: Cotton Trading. Futures for the Few, in: Development Forum, United Nations, No. 11, July 1978 a.
- Clairmonte, F. F.*: The Seven Smoking Sisters, in: Development Forum, United Nations, No. 10, November - December 1978 b.
- World Tobacco. Dynamics of Oligopolistic Annexationism, S. 1331 - 1344, in: Economic and Political Weekly, Vol. XIV, Nos. 30, 31 & 32, Special Number 1979.
- Clapham, R.*: Marktwirtschaft in Entwicklungsländern, Freiburg i. Br. 1973.
- Soziale Marktwirtschaft in Entwicklungsländern, S. 78 - 92, in: Ludwig-Erhard-Stiftung, Soziale Marktwirtschaft als nationale und internationale Ordnung, Stuttgart 1978.
- Diaz-Alejandro, C. F.*: North-South Relations: The Economic Component, S. 213 - 241, in: International Organization, Vol. 29, No. 1, 1975.
- International Markets for LDCs — The Old and the New, S. 264 - 269, in: The American Economic Review, Vol. 68, No. 2, 1978.
- International Markets for Exhaustible Resources, Less Developed Countries and Multinational Corporations, S. 269 - 298, in: R. G. Hawkins (Ed.): Research in International Business and Finance, Vol. I, Greenwich, Connecticut 1979.
- Dunning, J. H.*: Toward an Eclectic Theory of International Production. Some Empirical Tests, S. 9 - 32, in: Journal of International Business Studies, Spring/Summer 1980.
- Explaining the International Direct Investment Position of Countries. Towards a Dynamic or Developmental Approach, S. 30 - 65, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 67, 1981.
- Griffin, K.*: International Inequality and National Poverty, London, Basingstoke 1978.
- Helleiner, G. K.*: Transnational Enterprises and The New Political Economy of US Trade Policy, S. 102 - 116, in: Oxford Economic Papers, Vol. 29, No. 1, 1977.
- Freedom and Management in Primary Commodity Markets. US Imports from Developing Countries, S. 23 - 30, in: World Development, Vol. 6, No. 1, 1978.
- Intrafirm Trade and the Developing Countries. An Assessment of the Data, S. 301 - 406, in: Journal of Development Economics, 6, 1979.

- International Economic Disorder: Essays in North-South Relations, London, Basingstoke 1980.
- International Labour Office (ILO): Employment, Growth and Basic Needs, Geneva 1976.
- Juhl, P.*: Zur Bewältigung politischer Investitionsrisiken in den Entwicklungsländern. Das Konzept einer ‚Free Investment Area‘, S. 191 - 201, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, 1976.
- Prospects for Foreign Direct Investment in Developing Countries, S. 173 - 219, in: H. Giersch (Ed.): Reshaping the World Economic Order, Symposium 1976, Tübingen 1977.
- Inefficiencies in International Capital Allocation: Unemployment, Capital Shortage and Direct Investment. A Case Study of West German Investment Abroad, S. 299 - 238, in: H. Giersch (Ed.): Capital Shortage and Unemployment in the World Economy, Symposium 1977, Tübingen 1978.
- Kojima, K.*: A Macroeconomic Theory of Foreign Direct Investment, S. 75 - 100, in: C. F. Bergsten (Ed.): Toward a New World Trade Policy. The Maidenhead Papers, Lexington 1975.
- Direct Foreign Investment to Developing Countries. The Issue of Over-Presence, S. 1 - 15, in: Hitotsubashi Journal of Economics, Vol. 18, 1978.
- Langdon, S.*: Technology Transfer by Multinational Corporations in Africa: Effects on the Economy, S. 164 - 178, in: Development and Peace, Vol. 1, No. 2, 1980.
- Lall, S.*: Less-Developed Countries and Private Foreign Direct Investment. A Review Article, S. 43 - 48, in: World Development, Vol. 2, No. 4 & 5, 1974.
- Transfer Pricing and Developing Countries: Some Problems of Investigation, S. 59 - 71, in: World Development, Vol. 7, 1979 a.
- Developing Countries as Exporters of Technology: A Preliminary Analysis, S. 589 - 616, in: H. Giersch (Ed.): International Economic Development and Resource Transfer, Workshop 1978, Tübingen 1979 b.
- Leff, H.*: ‚Monopoly Capitalism‘ and Public Policy in Developing Countries, S. 718 - 738, in: Kyklos, Vol. 32, Fasc. 4, 1979.
- Ludwig-Erhard-Stiftung e.V.: Soziale Marktwirtschaft als nationale und internationale Ordnung, Stuttgart 1978.
- Newfarmer, R. S.*: TNC Takeovers in Brazil: The Uneven Distribution of Benefits in the Market for Firms, S. 25 - 42, in: World Development, Vol. 7, 1979.
- Transnational Conglomerates and the Economics of Dependent Development. A Case Study of the International Electrical Oligopoly and Brazil's Electrical Industry, Greenwich, Connecticut 1980.
- O'Brien, P.*: Developing Countries and the Patent System: An Economic Appraisal, S. 27 - 36, in: World Development, Vol. 2, No. 9, 1974.
- Third World Industrial Enterprises as Exporters of Technology. Recent Trends and Underlying Causes, S. 101 - 123, in: Vierteljahresberichte, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 83, 1981.
- Parry, T. G.*: Competition and Monopoly in Multinational Corporation Relations with Host Countries, S. 63 - 95, in: R. G. Hawkins (Ed.): Research in International Business and Finance. An Annual Compilation of Research: The Economic Effects of Multinational Corporations, Vol. I, Greenwich, Connecticut 1979.

- Prebisch, R.*: Transnational Corporations in the 1980s, S. 18 f., in: *The CTC Reporter*, Vol. 1, No. 10, 1981.
- Rugman, A. M.*: Internationalization as a General Theory of Foreign Direct Investment. A Re-Appraisal of the Literature, S. 365 - 379, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1980.
- Salama, P.*: Specificités De L'Internationalisation Du Capital En Amérique Latine, S. 259 - 297, in: *Revue Tiers Monde*, t. XIX, no. 74, 1978.
- Sauvant, K. P.*: Controlling Transnational Enterprises: A Review and Some Further Thoughts, S. 356 - 433, in: K. P. Sauvant and H. Hassenpflug (Eds.): *The New International Economic Order*, Frankfurt, New York 1977.
- Sautter, H.*: „Soziale Marktwirtschaft“ als Ordnungsprinzip für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, S. 633 - 650, in: O. Issing (Hg.): *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 116, 1981.
- Streeten, P.*: Issues for Transnational Corporations in World Development, S. 19 f., in: *The CTC Reporter*, Vol. 1, No. 10, 1981.
- The CTC Reporter: The Code of Conduct: Three Sessions Requested for Completion*, S. 6 - 7, Vol. 1, No. 10, 1981.
- UNCTAD: Restrictive Business Practices: Review of Major Developments in the Area of Restrictive Business Practices, TD/B/C.2/159, 29 April 1975 a.
- Restrictive Business Practices: Information Requirements for the Control of Restrictive Business Practices Originating with Firms of Developed Countries, TD/B/C.2/156, 22 April 1975 b.
- Recent Developments in the Control of Restrictive Business Practices in Latin America, TD/B/C.2/AC.6/17, 19 June 1978 a.
- Dominant Positions of Market Power of Transnational Corporations, TD/B/C.2/167, 1978 b.
- The Marketing and Distribution System for Bananas, TD/B/C.1/162, 1978 c.
- The International Market Power of Transnational Corporations, UNCTAD/ST/MD/13, 1978 d.
- Fibres and Textiles. Dimensions of Corporate Marketing Structure, TD/B/C.1/219, 1981.
- Vaitsos, C.*: Patents Revisited. Their Function in Developing Countries, S. 71 - 97, in: *Journal of Development Studies*, October 1972.
- Employment Problems and Transnational Enterprises in Developing Countries: Distortions and Inequality, *World Employment Programme Research, Working Papers*, International Labour Office, Geneva 1976 a.
- The Revision of the International Patent System: Legal Considerations for a Third World Position, S. 85 - 102, in: *World Development*, Vol. 4, No. 2, 1976 b.
- Crisis in Regional Economic Cooperation (Integration) among Developing Countries: A Survey, S. 719 - 769, in: *World Development*, Vol. 6, No. 4, 1978.
- Transnational Enterprises and the Lima Target, S. 223 - 237, in: *Journal of World Trade Law*, Vol. 13, No. 3, 1979.
- Willgerodt, H.*: Die Grundprobleme der Weltwirtschaftsordnung, S. 241 - 254, in: H. Gröner und A. Schüller (Hg.): *Internationale Wirtschaftsordnung*, Stuttgart, New York 1978.

- Williams, M. L.*: The Extent and Significance of the Nationalization of Foreign-Owned Assets in Developing Countries, 1956 - 1972, S. 260 - 273, in: *Oxford Economic Papers*, N. S., Vol. 27, 1975.
- Wohlmuth, K.*: Transnational Corporations and The New International Economic Order, S. 66 - 79, in: *Economics*, Vol. 20, Tübingen 1979.
- Die Bundesrepublik und die Diskussion über die Kontrolle der Aktivitäten transnationaler Konzerne in Entwicklungsländern, S. 73 - 96, in: *Diskurs 3*, Universität Bremen, August 1980 a.
 - Collective Self-Reliance und die Kontrolle Transnationaler Konzerne, S. 323 - 365, in: K. M. Khan (Ed.): *Self-Reliance als nationale und kollektive Entwicklungsstrategie*, München, London 1980 b.
 - Der Staat in peripheren Ökonomien und die Transnationalen Konzerne. Interaktionen am Beispiel der Kenana Sugar Corporation (Sudan), S. 554 - 590, in: R. Hanisch und Rainer Tetzlaff (Hg.): *Staat und Entwicklung*, Frankfurt, New York 1981.
- Yeats, A. J.*: Trade Barriers Facing Developing Countries, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, 1978.

Ordnungspolitische Aspekte einiger Vorschläge der Brandt-Kommission zur Entwicklungshilfe

Von *Rolf Schinke*, Göttingen*

I. Einleitung

In der Diskussion über eine neue Weltwirtschaftsordnung (NWWO) ist dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit ein erhebliches Gewicht eingeräumt worden. Den Vorschlägen der Gruppe der Entwicklungsländer (EL) zufolge soll eine gerechtere internationale Einkommensverteilung u. a. über Eingriffe in den Allokationsprozeß, so beispielsweise über höhere Preise ihrer Exportprodukte, erzielt werden¹.

Gegenpositionen hierzu finden sich u. a. im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 19. und 20. November 1976, in dem zu Problemen einer neuen Weltwirtschaftsordnung Stellung genommen und in dem u. a. die Errichtung eines weltweiten Transfersystems zur Umverteilung von Einkommen vorgeschlagen wird. Sinn dieses Vorschlags ist es, dem ordnungspolitischen Prinzip der Trennung wirtschaftspolitischer Aufgabenbereiche folgend eine möglichst den Marktkräften überlassene Allokation der Ressourcen zu gewährleisten. Obwohl dieser Aspekt von der Brandt-Kommission² nicht explizit aufgegriffen wird, darf man mit gewissen Einschränkungen auch den „neuen Ansatz in der Entwicklungsfinanzierung“ des Brandt-Berichts zu den Gegenpositionen zählen.

Kernpunkt des „neuen Ansatzes in der Entwicklungsfinanzierung“ aus dem Brandt-Bericht (S. 297 ff.) ist der Vorschlag, in einem weltweiten

* Für Verbesserungen und kritische Anmerkungen danke ich Herrn Professor Helmut Hesse, Herrn Diplom-Volkswirt Ralf-Matthias Mohs und Herrn Dr. Heinz-Gert Preuß.

¹ Eine Aufzählung der von der Gruppe der EL vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erreichung einer besseren Verteilung durch Eingriffe in den Allokationsmechanismus findet sich im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft vom 19. und 20. November 1976: „Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung“, S. 799.

² Diese Ausführungen beziehen sich auf den Brandt-Bericht: „Das Überleben sichern.“ Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Köln 1980; und „The Brandt Commission Papers. Selected Back-Ground Papers, Prepared for the Independent Commission on International Development Issues 1978 - 1979“, Genf 1981.

Transfersystem mit teilweise automatischer Mittelaufnahme in verstärktem Umfang Programmhilfe („programme finance“) zu gewähren³. Als Programmhilfe bezeichnet die Brandt-Kommission nicht-projektgebundene langfristige Darlehen und Zuschüsse (grants). Sie sollen die Gesamtheit aller Projekte und Aktivitäten eines Entwicklungslandes unterstützen und ihre Durchführung bei fluktuierenden Staatseinnahmen und Zahlungsbilanzdefiziten sicherstellen. Im Rahmen dieses Transfersystems sollen die Industrieländer (IL) in den nächsten Jahren das Ziel verwirklichen, 0,7 % ihres Sozialprodukts für die Entwicklungshilfe bereitzustellen⁴. Eine progressive Mittelaufbringung bei universaler Teilnahme sichere, daß die ärmeren Länder per Saldo mehr empfangen, als sie geben. Zur Steigerung der Aufnahmefähigkeit der ärmsten Länder solle die Hilfe über längere Zeitspannen ohne Lieferbindung, mit erhöhtem Zuschußelement sowie zur Finanzierung aller laufenden Kosten einschließlich derjenigen, die aus dem Gebrauch inländischer Ressourcen stammen, gewährt werden. Ein „zunehmend größerer Teil“ der Mittel des Transfersystems solle automatischen Einnahmequellen entspringen⁵. Zu diesem Zweck gelte es, „internationale Geldquellen mit eingebautem Wachstumspotential“ zu mobilisieren. Einer Automatik unterliegen nur die Einnahmen, nicht vorgesehen sind dabei auch automatische Transfers.

Die Vergabe der Programmkredite⁶ soll nach den Vorstellungen der Brandt-Kommission in den Händen eines zu errichtenden World Development Fund (Weltentwicklungsfonds) liegen. Er soll die bestehenden

³ Die Vorstellungen der Brandt-Kommission über das Volumen der jährlich durchzuführenden Transfers in die EL reichen von 10 bis 50 Milliarden Dollar. Vgl. Brandt-Bericht, S. 301.

⁴ Bis zum Jahr 2000 soll der Satz auf 1 % des BSP angehoben werden.

⁵ Als Mangel des augenblicklichen Verfahrens der Vergabe offizieller Entwicklungshilfe wird angesehen, daß sie derzeit abhängig von den wechselnden Prioritäten der Haushaltsgesetzgebung der Geberländer ist.

⁶ Mit der Empfehlung, Programmhilfe zu gewähren, wird ein alter Vorschlag aus der Entwicklungshilfe-Diskussion wieder aufgenommen (vgl. hierzu die Artikel von H. W. Singer [1965] und Hirschman / Bird [1968]). Aus der Lektüre der Brandt Commission Papers läßt sich unschwer erkennen, daß die Marshallplan-Hilfe zum Wiederaufbau der kriegsverwüsteten Länder Europas ein wirtschaftspolitisches Leitbild der Kommission war (vgl. The Brandt Commission Papers, S. 608 ff.). Programmhilfe, so wird von der Kommission gefordert, sollte die Projekthilfe nicht ersetzen, sondern ergänzen. Der Vorschlag, Programmhilfe zu gewähren, wird mit den Lücken in der Struktur des organisierten internationalen Finanzsystems, mit der Unfähigkeit der bisher existierenden Institutionen, diese Lücken zu füllen, und mit der Notwendigkeit begründet, weltweit die Investitionen zu steigern, um die konjunkturelle Entwicklung der Weltwirtschaft zu stimulieren. Die Art des Entscheidungsprozesses in den existierenden Institutionen und deren Statuten, die den Kreditnehmern relativ geringen Einfluß einräumen, haben es nach Ansicht der Brandt-Kommission bisher unmöglich gemacht, in nennenswertem Umfang Programmkredite zu gewähren.

Organisationen in zweierlei Hinsicht ergänzen: Der Fonds stellt Kredite bereit, die die übrigen nicht geben konnten, und er besitzt ein anderes Management- und Abstimmungssystem als beispielsweise die Bretton-Woods-Institutionen. Hinsichtlich des Abstimmungssystems wird ein Verfahren vorgeschlagen, das zwischen dem „one-country-one-vote“-System der UNO und dem Stimmensystem von IMF und Weltbank liegt, das im wesentlichen eine Verteilung der Stimmen nach der Kapitalzeichnung vorsieht (The Brandt Commission Papers, S. 631 und 655 f.). Der Fonds sollte mit einem Kapital in der Größenordnung von 50 Milliarden Sonderziehungsrechten ausgestattet werden, von denen nur ein Teil einzuzahlen wäre (The Brandt Commission Papers, S. 651). Besonderer Wert wird von der Kommission auf eine universelle Mitgliedschaft gelegt (Brandt-Bericht, S. 315). Hinsichtlich der Verwendung der Programmkredite i. e. S. sollen die Empfängerländer weitgehend frei sein.

Aus ordnungspolitischer Perspektive ist die Automatik der Mittelbeschaffung zu begrüßen; hier darf man auch breite Zustimmung erwarten. Da aber bekanntlich im Detail ordnungspolitische Häresien stecken können, sollen einzelne Vorschläge des Konzepts im folgenden eingehender betrachtet werden. Der zweite Abschnitt enthält die Diskussion ordnungspolitischer Überlegungen eines internationalen Umverteilungssystems, um eine „Meßlatte“ zur Beurteilung der Einzelvorschläge herauszuarbeiten. Im dritten Abschnitt sollen einige der vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen der Brandt-Kommission anhand der Überlegungen des zweiten Abschnitts diskutiert werden.

II. Ordnungspolitische Überlegungen zu einem Transfersystem

1. Ein Referenzsystem

In einer Weltwirtschaft, in der es ein Nebeneinander mehrerer Koordinationsverfahren gibt, kann die ordnungspolitische Problematik der Vorschläge zur Neuordnung der Weltwirtschaft (als die sich der Brandt-Bericht aus seinem Selbstverständnis gibt) nicht von vornherein auf ein Koordinierungsverfahren eingeengt werden. Grundsätzlich stehen alle Verfahren zur Disposition. Wenn dennoch in den folgenden Erörterungen eine marktliche Koordination der Weltwirtschaft als sinnvoll unterstellt wird, bedarf dies einer Begründung⁷.

⁷ Das Vorgehen, überzeugende Argumente für diese Wahl aus der neoklassischen Theorie zu entwickeln, wird in der Literatur als „Nirvana-Approach“ (Demsetz, 1969) kritisiert, andeutend, daß als Referenzsystem der nicht-erreichbare Idealzustand gewählt wird. Als ebenso unzulänglich wird allerdings das Verfahren angesehen, aus einer existierenden Ordnung eine Meßlatte zur Beurteilung zu bilden. Wie von Weizsäcker (1980, S. 811) ausführte,

Eine Wirtschaftsordnung sollte in bestmöglicher Weise das Informations- und Anreizproblem lösen (Neuberger, 1966, S. 132). Es darf als eine relativ gesicherte Erkenntnis angesehen werden, daß die Informationsverarbeitungskapazität des Marktes von keinem anderen Koordinationsverfahren übertroffen wird. Durch die Ausnutzung des speziellen Wissens des Augenblicks und der Umstände (Hayek, 1945, S. 519), das über alle Individuen verstreut ist, und durch Einbeziehung des Eigennutzes als stärkste Handlungsmotivation der Individuen erzielt die marktliche Koordination ein Höchstmaß an Problemverarbeitungskapazität. Das Marktpreissystem ist danach ein Mechanismus der Informationsübertragung, dessen hervorstechendes Merkmal die wirtschaftliche Wissensverwendung („economy of knowledge“, Hayek, 1945, S. 526) ist. In ihm wird nur die wesentliche Information weitergegeben, und dies nur an die, die es angeht⁸. Zur bestmöglichen Weitergabe wirtschaftlich relevanter Informationen und zur Ausführung der Produktionspläne ist die Lösung der Anreizaufgabe eine Vorbedingung: Eigentümer von Informationen müssen einen Anreiz haben, dieses Wissen weiterzugeben, und die ausführenden Organe müssen über Anreize motiviert werden, Aufträge auszuführen. Die wirtschaftspolitische Organisationsaufgabe wird erleichtert, wenn die Wirtschaftsordnung so konstruiert wird, daß das Eigeninteresse als stärkste Handlungsmotivation (und als diejenige, deren Produktion mit den geringsten Opportunitätskosten verbunden ist [Münnich, 1980, S. 179]) ausgenutzt wird. Läßt man die Individuen, die an sich ständig dem ‚Gefangenendilemma‘ (Bonus, 1979/80) ausgesetzt sind, ihren eigenen Interessen gemäß handeln, muß man sich zwangsläufig des Markts bedienen. Aus dieser Sicht ist der Markt dasjenige Koordinationsverfahren, das die Präferenzen der Individuen am vollständigsten oder zu den niedrigsten Kosten wiedergibt (Wagener, 1979, S. 282 ff., und ähnlich auch Sohmen, 1976, S. 367 f.) und das für die Übereinstimmung von Interesse, Verantwortlichkeit, Betroffensein und Entscheidungskompetenz sorgt (Bo-

könnte „... ein mögliches, aber noch nicht wirkliches Regime ... dem marktwirtschaftlichen überlegen sein“. Aber selbst wenn man die als „Nirvana-Approach“ bezeichnete Kritik unberücksichtigt läßt, weisen neuere Untersuchungen darauf hin, daß die Neoklassik als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnungen wenig taugt, weil sie „... die Erkenntnis der unumgänglichen Bedeutung unternehmerwirtschaftlicher Institutionen und der Größe der unternehmerwirtschaftlichen Leistungen im Vergleich mit anderen wirtschaftlichen Gesellschaftssystemen (versteht)“ (Streißler, 1980, S. 39 f.). Die Begründung der Wahl einer marktwirtschaftlichen Ordnung der Weltwirtschaft muß daher aus anderen Bereichen theoretischen Denkens abgeleitet werden.

⁸ „... weitgehende Dezentralisation im Marktsystem mit Konkurrenz- und Preissetzungsmacht (gibt) die Möglichkeit, von dem in der Gesellschaft vorhandenen Wissen Gebrauch zu machen und es vielfältig weiterzuentwickeln“ (Borchardt, 1981, S. 45).

nus, 1979/80 und Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, S. 793)^{9, 10}. Ein weiteres, allerdings auf einer anderen Ebene liegendes Argument für die Wahl des Markts als Koordinationsverfahren ist in der Tatsache zu sehen, daß etwa zwei Drittel des internationalen Handels zwischen marktwirtschaftlich ausgerichteten Ländern abgewickelt wird, in denen die Individuen über Umfang, Zusammensetzung und Richtung der Güterströme entscheiden. Rechte dieser Individuen begrenzen den Handlungsspielraum ihrer Regierungen auf internationaler Ebene (Tumlrir, 1981, S. 10). Ohne umfassende gesellschaftliche und politische Veränderungen in diesen Ländern ist eine nichtmarktliche Koordination kaum vorstellbar.

Aus dem Vorhergesagten ergeben sich m. E. gute Argumente, im Bereich des internationalen Handels eine Steuerung der Allokation über den Marktmechanismus anzustreben. Im folgenden sind ordnungspolitische Probleme zu klären, die ein Transfersystem der von der Brandt-Kommission vorgeschlagenen Art in einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Organisation der Weltwirtschaft birgt.

In der Theorie der Wirtschaftspolitik wird als Ordnungsproblematik die Erörterung „der Frage nach der Koordination der Einzelentscheidungen“ (Külp et al., 1980, S. 143) verstanden. Wirtschaftspolitische Maßnahmen sind im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Koordinierungsverfahrens zu beurteilen (Streit, M. E., 1979, S. 162). Danach muß sichergestellt werden, daß das gewünschte Ausmaß der Umverteilung annähernd erreicht wird, ohne die Funktionsfähigkeit des Markts als Allokationsmechanismus zu beeinträchtigen. Diesem Grund-

⁹ Im Rahmen der Diskussion des Marktes als Koordinationsverfahren ist es üblich, auf die Fälle des Marktversagens einzugehen, so bei der Versorgung mit Kollektivgütern und bei der Existenz externer Effekte. Ganz sicher hätte eine NWWO das Problem grenzüberschreitender Externalitäten zu lösen, zumal im internationalen Bereich die Chancen einer Internalisierung durch Verhandlungen oder durch Fusionen (*Furubotn/Pejovich*, 1972, S. 1142 ff.; *Sohmen*, 1976, S. 239) zwischen Empfänger und Aussender der Externalität nicht höher als im nationalen Rahmen zu veranschlagen sind. Bei den Kollektivgütern ist das Problem der Erfassung der individuellen Präferenzen im internationalen Bereich zu lösen. Immerhin ist hierbei zu berücksichtigen, daß allgemein der Rahmen für eine Marktlösung durch eine entsprechende Organisation der Verfügungsrechte weiter gesteckt ist, als dies noch vor wenigen Jahren angenommen wurde (*Bonus*, 1977/78, S. 14 ff.; ders., 1978 a, 1978 b, 1981, S. 54 ff. sowie *Furubotn/Pejovich*, 1972, S. 1142). Zu fragen ist außerdem, ob in den Fällen des Marktversagens dem Staat oder im vorliegenden Fall einer supranationalen Behörde überlegene Koordinationsverfahren zur Verfügung stehen. Vieles spricht für die Vermutung, daß auch eine Abstimmung über Wahlen oder die Einsetzung einer Bürokratie zur Koordination der Einzelentscheidungen in diesen Fällen keine pareto-optimalen Ergebnisse liefert (*B. S. Frey*, 1979, S. 14 ff.; *Tullock*, 1965).

¹⁰ Es versteht sich von selbst, daß diese Sicht die Existenz funktionierender Wettbewerbsmärkte fordert. Hier ist eine internationale Regelung zur Ordnung des Wettbewerbs zu treffen.

satz kann nach den Prinzipien, die dem Transfersystem zugrunde liegen, und nach dessen Organisation in unterschiedlicher Weise entsprochen werden.

2. Die Verteilungsprinzipien des Transfersystems

In Anlehnung an die Prinzipien der Verteilung (vgl. z. B. Wagener, 1979, S. 298) kann ein Transfersystem nach dem Leistungs- (a) oder nach dem Bedürfnisprinzip (b) organisiert sein. Wenngleich diese Unterscheidung im Prinzip noch nichts über die Form der Verwendung aussagt, wird es in der Praxis darauf hinauslaufen, daß bei Betonung des Leistungsprinzips die Transfermittel eher investiv und bei stärkerer Gewichtung des Bedürfnisprinzips stärker konsumtiv verwandt werden.

a) Eine Verteilung der Transfermittel nach dem *Leistungsprinzip* würde bedeuten, daß die Mittel des Transfersystems dort hinzugeben sind, wo die größte Leistung erbracht wird. Werden die Transfermittel zur Finanzierung von Projekten ausgegeben, sind solche Projekte auszuwählen, deren interner Zinsfuß am höchsten ist. Das aber *kann* implizieren, daß die ausgewählte Zielgruppe der Ärmsten nichts erhält, die erwünschte Umverteilung von Einkommen somit nicht eintritt.

Ordnungspolitische Probleme ergeben sich hier aus dem folgenden Zusammenhang. Im Extremfall können Entwicklungskredite in einem EL mit relativ geringem Pro-Kopf-Einkommen Schrumpfungsprozesse auslösen¹¹. Auf die Möglichkeit eines solchen Ergebnisses hat Takagi (1981) anhand einer Modellanalyse aufmerksam gemacht, die die Interaktion von Schulden- und Outputentwicklung behandelt. Von entscheidender Bedeutung für das Ergebnis ist u. a. die Höhe der Sparrate. Je höher sie ist, desto unwahrscheinlicher ist *cet. par.* das Eintreten des Schrumpfungsprozesses. Stellt sich ein solcher Prozeß ein, ist eine Schuldenkrise unausweichlich, wenn nicht die Sparrate drastisch erhöht werden kann.

Die ordnungspolitische Konsequenz dieses Ergebnisses ist zweifacher Art. Erstens sind alle Hemmnisse abzubauen, die die Individuen hin-

¹¹ Bei der investiven Verwendung der Transfermittel ist die Frage, welchen Einfluß Entwicklungshilfe auf das Wirtschaftswachstum haben kann, unterschiedlich beantwortet worden. Einige Autoren versuchen, den Nachweis zu erbringen, daß der Zustrom ausländischen Kapitals die Wachstumsrate des BSP senke (z. B. *Griffin / Enos*, 1970). Hier wird das Sozialprodukt als abhängige, der Kapitalimport als unabhängige Variable betrachtet. Hohen Kapitalzuflüssen von außen stehen niedrige Wachstumsraten des BSP gegenüber. Unklar ist jedoch, ob die Kausalitätsbeziehung nicht umgekehrt verläuft, wonach Entwicklungshilfe in erster Linie Ländern mit niedrigen Wachstumsraten gewährt wird. Gesichert scheint dagegen die Erkenntnis, daß ein Teil konsumtiv verwendet wird (*Chenery / Syrquin*, 1977, S. 125).

dern zu sparen, soweit sie dies überhaupt können. Zweitens erscheint es überlegenswert, Ländern, die einem Schrumpfungsprozeß ausgesetzt sind, nicht-rückzahlbare Hilfe (grants) zu geben. Dieser Vorschlag ist ordnungspolitisch nicht unbedenklich, wenn keine wirtschaftspolitischen Auflagen mit der Hilfe verknüpft sind. Erhält ein Land eine nicht-rückzahlbare Hilfe, weil es aus eigener Kraft einen Wachstumsprozeß nicht in Gang setzen kann, könnte die Notwendigkeit als nicht mehr so dringend empfunden werden, Maßnahmen zur Erhöhung des eigenen Sparaufkommens zu ergreifen, auch wenn dies erfolversprechend wäre. Es könnte für manche Regierung ein bequemerer Weg sein, zur Steigerung der Investitionstätigkeit Auslandshilfe mit dem Argument des drohenden Schrumpfungsprozesses einzuwerben, als zusätzliche inländische Ersparnis zu mobilisieren. In dieser Situation ist auch die Realisierung der Forderung, direkte Einkommenstransfers an die in besonderem Maße Bedürftigen eines EL zu zahlen, nicht hilfreich, weil zu erwarten ist, daß diese Transfers ausschließlich konsumtiv verwendet werden.

Die Verteilung der Transfers nach dem Leistungsprinzip kann als ungerecht empfunden werden, wenn die Ärmsten nichts erhalten. Es ist daher vorgeschlagen worden, bei der Auswahl von Projekten der Entwicklungshilfe Projektnutzen, die den Ärmsten zufließen, ein besonderes Gewicht zu geben. Dies kann dazu führen, daß in besonders starkem Maße solche Projekte ausgewählt und realisiert werden, die die Ärmsten begünstigen. Gerechtfertigt wird diese (aus ordnungspolitischer Sicht unerwünschte) Verquickung des Allokations- mit dem Verteilungsziel mit der Unmöglichkeit, einen direkten Einkommenstransfer an die Ärmsten zu organisieren (UNIDO, 1972, S. 2).

b) Transfers nach dem *Bedürfnisprinzip* bedingen in erster Linie direkte Zahlungen an die Individuen der Zielgruppe, ersatzweise Zahlungen an karitative Organisationen, die sicherstellen, daß der Transfer als Übertragung von Bar- oder Sachmitteln den Angehörigen der Zielgruppe zugute kommt (Donges, 1981, S. 13). Generell ist bei der Ausprägung des Transfersystems nach dem Bedürfnisprinzip mit der Gültigkeit des ‚Gefangenendilemmas‘ zu rechnen und ‚Trittbrettfahrerverhalten‘ zu erwarten (Wagener, 1979, S. 298 f.), da Nutzen- und Kostenströme nicht „... trennscharf auf ein und denselben Empfänger gerichtet werden“ (Bonus, 1981, S. 56) können und mit kooperativem Verhalten angesichts der hohen Zahl der Beteiligten nicht unbedingt gerechnet werden darf (Windisch, 1981, S. 109).

Transferzahlungen an Individuen können außerdem Verhaltensänderungen bei den individuellen Freizeit-/Arbeitszeit-, bei den Konsum-/Spar-Entscheidungen sowie bei der Aufteilung des Budgets auf die

einzelnen, in den Begehrskreis der Individuen fallenden Güter hervorgerufen, wenn die Transferzahlung von der Höhe des Einkommens des Empfängers abhängig ist¹² (Danziger, Havemann, Plotnick, 1981, S. 979 ff.). Ferner ist zu erwarten, daß die Bereitschaft der Individuen, Risiken zu übernehmen, mit der Höhe des Einkommenstransfers sinkt. Ertragreiche, aber mit hohem Risiko behaftete Chancen zur Einkommenserzielung bleiben dann ungenutzt¹³.

Einkommenstransfers können somit Anreizprobleme schaffen. Im Gegensatz hierzu erscheint das Anreizproblem bei investiver Verwendung der Transfermittel durch Betonung des Leistungsprinzips leichter in den Griff zu bekommen zu sein. Insgesamt bleibt festzuhalten, daß aus ordnungspolitischer Sicht der investiven Verwendung der Transfers der Vorzug zu geben ist, wenngleich nicht auszuschließen ist, daß dann das Transfersystem möglicherweise keinen oder nur einen kleinen Beitrag zum Verteilungsziel leistet. Der sich hierin andeutende Konflikt zwischen Effizienz und Verteilung könnte in der Realität eines Transfersystems in der Weise gelöst werden, daß bei der Projektauswahl den Armen zufließende Projektnutzen besonderes Gewicht erhalten und somit das Leistungsprinzip beibehalten wird. Gleichwohl wird ein Transfersystem in Notfällen auch die Möglichkeit vorsehen müssen, Einkommenstransfers zu zahlen. Negative Anreizwirkungen wird man in diesen Fällen in Kauf nehmen müssen.

Auf der Aufbringungsseite des Transfersystems darf die Funktionsfähigkeit des vorherrschenden Allokationsmechanismus nicht beein-

¹² Beispielhaft kann dies gezeigt werden, wenn die Optimalbedingungen für einen Haushalt abgeleitet werden, der im ersten Fall keinen Transfer, im zweiten Fall einen vom Einkommen unabhängigen und im dritten Fall einen mit steigendem Einkommen abnehmenden Transfer erhält. Der Haushalt maximiere eine Nutzenfunktion $U = U(L, X_i)$ mit L als Freizeit und X_i als Konsumgut ($i = 1, \dots, n$). Die Transferfunktion wird in Abhängigkeit vom Einkommen y als $Tr = -a y + b$ gegeben. Im ersten und zweiten Fall sind die Bedingungen erster Ordnung bis auf die Differentiation nach dem Lagrange-Multiplikator identisch. Im dritten Fall weicht die Differentiation nach dem Lagrange-Multiplikator und nach L ab.

¹³ Ein weiteres Problem kann bei der Gewährung von Einkommenstransfers auftreten. Solche Transfers können die relativen Knappheiten der Güter ändern, die in den Begehrskreis der Individuen fallen, die den Transfer empfangen. Steigen daraufhin die Preise dieser Güter relativ zu denen der übrigen und ist das betrachtete EL ein Importeur dieser Güter, kann seine Wohlfahrt durch den Transfer sinken (Chichilnisky, 1980, S. 510). Dieses Resultat hätte zur Folge, daß das Verteilungsziel nicht erreicht wird. Auf die Möglichkeit eines solchen Ergebnisses, das im Gegensatz zu den Resultaten der Forschungen über das Transferproblem im Zusammenhang von Kriegsreparationen steht, wo die Möglichkeit einer zusätzlichen Last des *Zahlers* von Reparationen durch die Verschlechterung seiner terms of trade untersucht wurden, hat als erster Leontief (1936) hingewiesen. Danach können sich u. U. die terms of trade des Empfängers des Transfers so stark verschlechtern, daß die ursprüngliche Wohlfahrtssteigerung aufgrund des Transfers zunichte gemacht wird.

trächtigt werden, und negative Anreize zur Einkommenserzielung müssen nach Möglichkeit vermieden werden. Am ehesten könnte diese Forderung erfüllt werden, wenn Budgetmittel das Transfersystem speisen. Allerdings ist dann dafür zu sorgen, daß die Bereitstellung der Mittel nicht der jährlichen Haushaltsgesetzgebung unterliegt (Wiesebach, 1980, S. 172).

3. Zur Organisation des Transfersystems

Ein weiteres Problem betrifft die Organisation des Transfersystems. Zwei Typen lassen sich hier vom Prinzip her unterscheiden: (a) die bürokratische Lenkung des Systems und (b) dessen Organisation über internationale Abkommen.

a) Bei hinreichender Größe hätte die Bürokratie des Verteilungssystems zwei Auswirkungen auf die Allokation. Erstens ziehen diese Bürokratien in erster Linie besonders qualifizierte Arbeitskräfte aus EL an. Zweitens nimmt durch die Existenz solcher Organisationen der Bereich der marktmäßigen Allokation ab und der der Bürokratie zu, der ein nicht unerhebliches Maß an Starrheit, Risikoscheu, Innovationsfeindlichkeit und Ineffizienz zugeschrieben wird (Bonus, 1977/78, S. 7). Dieses Problem erhält dadurch zusätzliche Relevanz, daß Bürokratien Tendenzen zur Ausdehnung ihrer Aktivitäten innewohnen. Wie aus der Public-Choice-Literatur bekannt ist, darf von Bürokraten erwartet werden, daß sie sich budgetmaximierend verhalten (vgl. u. a. Mueller, 1979, S. 165 ff., Niskanen, 1973). Das Resultat kann analog zum zu großen Angebot an öffentlichen Gütern (Frey, B. S., 1979, S. 23) ein zu großes Transfersystem sein.

b) Zur Würdigung internationaler Abkommen muß auf die Bedeutung der Souveränität als eines der übergeordneten politischen Ziele der EL hingewiesen werden (Watrin, 1980, S. 304). Von allen bekannten Allokationsverfahren dürfte der Markt dem Souveränitätsziel am meisten entsprechen; es läßt sich aber nur schwer mit der Schaffung internationaler Behörden in Einklang bringen, die regelmäßig eine Abtretung von Souveränitätsrechten erfordern. Internationale Abkommen, die den Souveränitätsverzicht gegenüber Bürokratien senken, sind daher überall dort als Koordinationsverfahren einzusetzen, wo der Markt eine effiziente Allokation nicht zu leisten vermag. Dies setzt allerdings eine allseits konsensfähige internationale Wirtschaftsordnung voraus.

III. Ordnungspolitische Diskussion einiger ausgewählter Vorschläge der Brandt-Kommission zur Entwicklungsfinanzierung

Aus den Vorschlägen der Brandt-Kommission im „neuen Ansatz in der Entwicklungsfinanzierung“ sollen nun die nach Ansicht des Verfassers wichtigsten Aspekte diskutiert werden. Im einzelnen wird dabei auf einige Vorschläge zur automatischen Aufbringung der Mittel (Abschnitt 1.), auf die Verwendung der Mittel (Abschnitt 2.) und auf institutionelle Aspekte des Transfersystems (Abschnitt 3.) einzugehen sein.

Zuvor sind einige Bemerkungen zu den Zielen des Transfersystems anzufügen, die im Brandt-Bericht und in den Brandt Commission Papers genannt werden. Aus der letztgenannten Quelle ergibt sich, daß drei Ziele maßgeblich waren. Es sollen

- a) eine gerechtere Einkommensverteilung zwischen weniger entwickelten und fortgeschrittenen Ländern erzielt werden „...by supporting the development of resources and productive facilities in the widest sense...“ (Brandt Commission Papers, S. 654),
- b) durch einen größeren Ressourcentransfer in die EL die Weltwirtschaft stimuliert,
- c) eine Stabilisierung der Rohstoffpreise und -erlöse erreicht werden.

Bemerkenswert am erstgenannten Ziel ist die Angabe des Weges, wie es erreicht werden soll. Eine gerechtere Einkommensverteilung soll über ein möglichst hohes Wirtschaftswachstum in den EL erzielt werden. Damit ist die Rangordnung angegeben: Wachstum hat Priorität gegenüber der Verteilung, eine Rangfolge, die dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ebenfalls zu eigen ist (Borchardt, 1981, S. 37).

Problematisch ist das konjunkturpolitisch ausgerichtete Ziel der „Stimulierung der Weltwirtschaft“ durch die Einrichtung eines Transfersystems. Dies hat der Kommission (u. a. von Vertretern der Dependencia-Theorie) den Vorwurf eingetragen, sie propagiere weltweiten Keynesianismus (Frank, 1980, S. 669 ff.). An der Kritik zu diesem Ziel ist folgender Aspekt ordnungspolitisch bedeutsam: Ist die wirtschaftliche Unterauslastung — immer unterstellt, dies sei quasi-global der Fall — nur vorübergehend, müßte das Transfersystem dem Rechnung tragen; der Hilfestrom wäre — entgegen der ursprünglichen Absicht der Verstetigung der Hilfe — der Entwicklung der Konjunktur entsprechend zu kanalisieren und zu dosieren.

Ordnungspolitisch neutral ist die Zielsetzung der „Stabilisierung der Rohstoffpreise“, sofern die Mittel des Transfersystems als kompensatorische Kredite verwendet werden, deren Konditionen selbst Anreize

bieten, Maßnahmen zum Abbau der Erlösschwankungen zu ergreifen (Donges, 1981, S. 14).

1. Die automatische Mittelaufbringung

Der anvisierte Transfermechanismus stellt ansatzweise die Übertragung eines Gedankens aus der nationalen Finanzwirtschaft auf den internationalen Bereich dar. Der Vorschlag, zu einer automatischen Aufbringung der Mittel zu gelangen, rührt von der Unzufriedenheit mit dem bisherigen System her, dessen Mittel — der Höhe nach unzulänglich und von größeren Fluktuationen geprägt — eine sehr ungleiche Lastverteilung aufwiesen. Die Verstetigung der Hilfeströme bei höherem Volumen und gleicherer Lastverteilung waren das Motiv, die Automatik der Aufbringung vorzuschlagen (Brandt Commission Papers, S. 666).

Aus ordnungspolitischer Perspektive kann man den Grundsatz der Automatik der Mittelaufbringung sicherlich begrüßen, da er vor interventionistischer Manipulation der Hilfeströme bewahrt. Diskussionswürdig aus ordnungspolitischer Sicht sind aber die Einzelvorschläge, wie die Mittel erhoben werden sollen. Fünf Arten der Mittelaufbringung werden im Brandt-Bericht vorgeschlagen:

- a) die Besteuerung des internationalen Handels „...als Mittel einer stellvertretenden Besteuerung des BSP“, wobei der unterschiedliche Anteil des Außenhandels am Sozialprodukt der Länder berücksichtigt werden soll (Brandt-Bericht, S. 306);
- b) die Abschöpfung der Gewinne aus neuen „Weltunternehmen“, die Bodenschätze außerhalb der exklusiven Wirtschaftszonen der Staaten fördern (Brandt-Bericht, S. 307);
- c) eine „gerechtere“ Verteilung neu zu schaffender Sonderziehungsrechte an EL (Brandt-Bericht, S. 307);
- d) die (teilweise) Verwendung der Gewinne aus Goldverkäufen des Internationalen Währungsfonds (Brandt-Bericht, S. 308);
- e) die Verwendung der Tilgungs- und Zinszahlungen der EL, die von gleich hohen Etatmitteln der IL ergänzt werden sollen (Brandt-Bericht, S. 307).

Im folgenden sollen nur die Vorschläge a) bis c) diskutiert werden. Goldverkäufe können kaum als aussichtsreiche Finanzierungsquelle für Entwicklungshilfe angesehen werden (Steinberg, Yager, Brannon, 1978, S. 45). Die Ergänzung der Tilgungs- und Zinszahlungen durch gleich hohe Etatmittel der IL kann zu einer als äußerst ungleich empfundenen Lastverteilung bei den IL führen und dürfte deshalb politisch

nicht durchsetzbar sein. Nach diesem Vorschlag brauchten die Staaten keine Hilfemittel bereitzustellen, die keine Zins- und Tilgungszahlungen erhalten. Das aber sind die Länder, die keine Entwicklungshilfe vergeben oder aber Hilfe nur als grants gewähren. Eine Ungleichbehandlung der IL hieraus ist evident.

a) Dem Vorschlag der Brandt-Kommission, den internationalen Handel zu besteuern, um Mittel für die Entwicklungshilfe zu erhalten, lag eine Untersuchung der Brookings Institution aus dem Jahr 1978 (Steinberg, Yager, Brannon, 1978) zugrunde. Es brauchen hier nicht alle Kriterien behandelt zu werden, die bei der Suche nach einer „guten internationalen Steuer“ eine Rolle gespielt haben. Bedeutsam für die Untersuchung des Vorschlags auf Ordnungskonformität ist die Tatsache, daß die Anreizneutralität der Steuer keine Rolle gespielt hat (Brandt Commission Papers, S. 676, und Steinberg, Yager, Brannon, 1978, S. 92 f.). Da eine solche Steuer überwältigt werden kann, ist die Steuerinzidenz nicht ohne weiteres vorhersehbar (Donges, 1981, S. 15, Fn. 1).

Ein weiterer Mangel ist in der Tatsache zu erblicken, daß der Anteil des Außenhandels am Sozialprodukt von Land zu Land stark variiert. Ohne Korrektur kann der Vorschlag nicht als „stellvertretende Besteuerung des Bruttosozialprodukts“ (Brandt-Bericht, S. 306) betrachtet werden. Aber selbst wenn „Anpassungen für eine gerechte Verteilung auf die verschiedenen Länder bezogen auf ihr Sozialprodukt“ (Brandt-Bericht, S. 306/7) vorgenommen würden, müßte man Näheres darüber erfahren, um ihre Qualität abschätzen zu können. Der Brandt-Bericht sagt hierzu nichts. In der Studie von Steinberg, Yager und Brannon, auf die sich der Brandt-Bericht und die Brandt Commission Papers teilweise stützen, sind zwei Schätzungen der Lastverteilung unter der Voraussetzung durchgeführt worden, daß die Steuer auf der Importseite erhoben wird und vollständig zu Lasten des importierenden Landes geht — was jedoch unter Berücksichtigung der entsprechenden Angebots- und Nachfrageelastizitäten kaum realistisch ist. Unter diesen Bedingungen läßt sich das Steueraufkommen eines Landes als Produkt aus dem Steuersatz (I v. H. der Importe) und dem Importwert ermitteln. Wie nicht anders zu erwarten ist, variiert die Belastung, ausgedrückt als Prozentsatz des Steueraufkommens am Bruttosozialprodukt, mit der Größe der Länder erheblich. Sie reicht von 1,87 % (Bahrain) bis 0,02 % (Volksrepublik China) des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts.

Diese Spanne wird in einer zweiten Rechnung mit einer Steuer von 2 Prozent bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Ländergröße auf Werte zwischen 0,60 Prozent (Singapur) bis 0,03 Prozent (Nepal) des jeweiligen Bruttoinlandsprodukts reduziert. Auch diese Verminderung der Streuung des auf das Sozialprodukt bezogenen Steuersatzes vermag

nicht zu befriedigen. Es ist nicht ohne weiteres verständlich, weshalb Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von über 5 500 US-Dollar zwischen 0,15 und 0,20 Prozent ihres Pro-Kopf-Einkommens, jedoch wesentlich ärmere Länder wie Singapur 0,6 Prozent, Hongkong 0,4 Prozent, Malaysia und der Yemen je 0,3 Prozent ihres jeweiligen Pro-Kopf-Einkommens zahlen sollen. Besonders kraß ist das Mißverhältnis bezüglich der Zentralverwaltungswirtschaften, die mit Ausnahme des Yemen zwischen 0,03 Prozent (Albanien) und 0,12 Prozent (Ungarn) des jeweiligen Pro-Kopf-Einkommens zu zahlen hätten.

Unklar ist ferner, wie die gewünschte Progression der Steuer erzielt werden soll. Außerdem ist das Sozialprodukt eine ungeeignete Grundlage der Besteuerung. Es mag sein, daß hier ein redaktioneller Irrtum vorlag und das Sozialprodukt pro Kopf als Besteuerungsgrundlage gemeint war. Anzumerken ist auch, daß das Pro-Kopf-Einkommen nicht ohne weiteres als Wohlfahrtsindikator betrachtet werden kann. Außerdem fehlen Angaben darüber, welches Steuerprinzip Grundlage der Besteuerung sein sollte.

Als wenig durchdacht erweist sich dieser Vorschlag auch in folgender Hinsicht. Die automatisch aufgebrachtten Mittel sollen auf das Ziel, 0,7 Prozent des BSP als offizielle Entwicklungshilfe zu leisten, angerechnet werden. Was aber geschieht, wenn dieses Ziel innerhalb eines Jahres erreicht wird. Es ist zu vermuten, daß in diesem Fall die Exporteure oder Importeure versuchen werden, Handelsströme möglichst weit in die zweite Jahreshälfte zu verschieben in der Hoffnung, so der Steuer zu entgehen.

b) Unternehmen, die im Meeresbergbau außerhalb der 200-Meilen-Zone tätig sind, fördern Schätze aus einem Boden, der niemandem gehört. Es mag sein, daß die „kostenlose“ Verwendung dieses freien Guts „Boden“ die Kommission inspiriert hat, hier anfallende Gewinne zu beschneiden und der Entwicklungshilfe zugänglich zu machen. Die Kommission nimmt an, daß ein interner Zinsfuß von 20 % ausreicht, um Investitionen in neuen risikoreichen Aktivitäten anzuregen. Es wird jedoch damit gerechnet, daß sich das eingesetzte Kapital im Meeresbergbau mit 35 % verzinst. Hieraus schließt die Kommission, daß eine jährliche Rente in Höhe von 15 % des eingesetzten Kapitals dem Fonds zugeführt werden kann (Brandt Commission Papers, S. 672 ff.). Zur Gewinnung der Manganknollen soll eine internationale Meeresboden-Behörde im Bereich der Vereinten Nationen gegründet werden, die entweder die Förderung der Knollen selbst übernimmt oder joint ventures mit privaten Unternehmen eingeht.

Zwei Aspekte sind an diesem Vorschlag besonders diskussionswürdig: die Gründung einer internationalen Meeresbergbau-Behörde und die

unsystematische Besteuerung bestimmter Aktivitäten, die zudem noch mit einem hohen Risiko verbunden sind.

Die Problematik internationaler Bürokratien selbst wird im Zusammenhang mit der Diskussion des Weltentwicklungsfonds, der Umverteilungsinstitution, erörtert. Hier interessiert nur jener Aspekt der internationalen Behörde, wonach potentiellen privaten Manganknollenförderern der Zugang zu den Ressourcen verwehrt werden kann. Dies könnte z. B. dann eintreten, wenn die Landproduzenten durch Beschränkung des Manganknollenabbaus vor Ertragseinbußen geschützt werden sollen. Die Vorschläge der Brandt-Kommission sind vor dem Hintergrund von Entwicklungstendenzen auf der Seerechtskonferenz zu beurteilen, die eine (erhebliche) Diskriminierung privater Förderer der Manganknollen vorsehen (Prewo, 1980, S. 720 f.), wohingegen die internationale Behörde eine Vorzugsbehandlung durch Subventionen und obligatorischen Technologietransfer, durch die Bereitstellung vollprospektierter Abbaufelder, deren Prospektionskosten von den privaten Unternehmen getragen werden, genießen soll. Die alloкатive Wirkung dieser Regelung dürfte sehr negativ sein.

Zur Besteuerung des Meeresbergbaus gilt im Prinzip der gleiche Einwand wie zur Besteuerung des internationalen Handels. Auch diese Steuer verletzt das Prinzip der Anreizneutralität und — sehr wahrscheinlich — das der Entsprechung von Risiko und Ertrag. Unsystematisch ist diese Steuer gegenüber allen Rohstoffen, die nicht aus dem Meeresboden gewonnen werden. Sehr schematisch erscheint auch das Zahlenwerk, das der Berechnung der jährlichen Rente, die dem Fonds zugeführt werden soll, dient. Immerhin wurde in anderen Berechnungen der Rentabilität im Meeresbergbau nur ein interner Zinsfuß von 18 Prozent ermittelt (Prewo, 1980, S. 716). Offensichtlich betrachten Investoren bei dem gegebenen Stand der Technik und bei den heutigen Rohstoffpreisen den Meeresbergbau noch nicht als so ertragreich, daß es angesichts der beträchtlichen Risiken als lohnend erachtet wird, in diesem Bereich im großen Stil zu investieren. Untersuchungen weisen darauf hin, daß die Gewinnung von Nickel aus Manganknollen in 5 000 m Wassertiefe erst in etwa 10 Jahren wirtschaftlich möglich sein wird (Stalp, 1980, S. 264). Auch wird vermutet, daß nur ein Teil der bei der Manganknollengewinnung anfallenden Manganmenge abgesetzt werden kann (Stalp, 1980, S. 269). Ferner wird darauf hingewiesen, daß die Kosten der Anlagen der Manganknollengewinnung und -verarbeitung in der Zeit von 1970 bis 1980 um 300 Prozent gestiegen sind. Die jährlichen Betriebskosten erhöhten sich im gleichen Zeitraum um 100 Prozent, wohingegen die Preise der Metalle, die aus den Knollen gewonnen werden, nahezu konstant blieben. Gerade in dieser Situation

erscheint die Abschöpfung der Gewinne aus dem Meeresbergbau als entwicklungshemmend.

c) Die Verwendung von Sonderziehungsrechten zur Entwicklungshilfefinanzierung wird seit längerem gefordert und diskutiert. Auch der Brandt-Bericht (S. 307) nimmt diesen Vorschlag in seinen Maßnahmen-Katalog auf: „Die fortgesetzte Schaffung von Sonderziehungsrechten entsprechend dem Gesamtreservebedarf der Weltwirtschaft und eine gerechtere Verteilung von Sonderziehungsrechten an Entwicklungsländer wären solche Maßnahmen“ (zur Erschließung automatischer Hilfequellen, R. S.).

Streng genommen stellt die Link-Forderung in dieser Formulierung keine Maßnahme innerhalb des Transfersystems dar, da die Zuteilung der Sonderziehungsrechte außerhalb, d. h. im Rahmen der IMF-Mitgliedschaft der EL erfolgt und von einem „organischen Link“ im oben angeführten Zitat aus dem Brandt-Bericht keine Rede ist. Gleichwohl stellt die Verwirklichung dieser Forderung eine Möglichkeit dar, den EL automatische Finanzierungsquellen zu erschließen, wenn die Schaffung von Sonderziehungsrechten mit hinlänglicher Regelmäßigkeit erfolgt. Worin sind in diesem Fall die ordnungspolitischen Probleme zu erblicken?

Die Zuteilung von Sonderziehungsrechten gibt dem Empfänger internationale Zahlungsmittel an die Hand. Gemäß der Aufgabenteilung zwischen den internationalen Organisationen und entsprechend dem Ziel, dem diese Organisationen jeweils verpflichtet sind, sollte sich die Schaffung von Sonderziehungsrechten allein am Stabilitätsziel orientieren. Werden Sonderziehungsrechte nur entsprechend dem Gesamtreservebedarf geschaffen, kann der daraus resultierende Hilfestrom sehr unstetig sein. Dies kann keine ordnungspolitisch sinnvolle Lösung des Problems der Steigerung und Verstetigung der Hilfe sein.

Wird eine Verstetigung der Hilfe angestrebt, dann müssen wenigstens zeitweilig mehr Sonderziehungsrechte geschaffen werden, als dem Stabilitätsziel dienlich ist. Dies gilt um so mehr, als ein stabilitätskonformer Gesamtbedarf an zusätzlichen Sonderziehungsrechten schon wegen der Existenz anderer Reservemedien nur sehr schwer geschätzt werden kann. In einer Situation der Inflation kann der Markt seine Koordinierungsfunktion nicht mehr vollständig erfüllen; die vorgeschlagene Maßnahme steht im Konflikt mit dem überwiegenden Koordinierungsverfahren.

Die Relevanz des Stabilitätsarguments wird von der Brandt-Kommission unter Berufung auf eine Untersuchung von Cline (1976) bestritten, wonach bei einer Ausgabe von Sonderziehungsrechten in Höhe

von insgesamt 3 Mrd. SZR eine zusätzliche Exportnachfrage z. B. nach deutschen Gütern in Höhe von 0,3 Prozent und nach japanischen Exportprodukten in Höhe von 0,69 Prozent der jeweiligen Exporte auftrete. In der Tat scheinen die von einer so geringen Steigerung der Exportnachfrage ausgehenden inflationären Effekte nicht eben hoch zu sein. Die Schwächen der Analyse Clines liegen jedoch in den Annahmen, die er seiner Berechnung zugrunde legt (Cline, 1976, S. 118 ff.):

- Die Gruppe der EL erhält knapp 63 % der gesamten Zuteilung von Sonderziehungsrechten (Cline, 1976, S. 80/81, Tab. 3-1) und nicht die gesamte Emission von 3 Mrd. SZR.
- Als Daumenregel wird angenommen, daß die EL ein festes Verhältnis der Währungsreserven zu den Importen aufrechterhalten.
- Cline ermittelt nur die Veränderung der Exportnachfrage, die entsteht, wenn anstelle der nach den IMF-Quoten zugeteilten SZR die Zuteilung nach einem die Gruppe der EL bevorzugenden Schlüssel erfolgt.

Die erste Annahme bedingt, daß die Gruppe der EL vom Gesamtumfang der SZR-Zuteilung nur etwa 1,9 Mrd. SZR erhält. Hinsichtlich der zweiten Annahme darf man Bedenken anmelden, ob EL angesichts der Existenz eines Link, der sie begünstigt, sich den Zwang auferlegen werden, das Verhältnis von Reserven zu Importen konstant zu halten, wenn die Ausgabe von Sonderziehungsrechten mit einer gewissen Regelmäßigkeit erfolgt. Die dritte Annahme schließlich impliziert, daß man keine Rückschlüsse über die Wirkung zusätzlich geschaffener Sonderziehungsrechte von 3 Mrd. SZR auf die Exportnachfrage und von daher auf das inländische Preisniveau ziehen kann. Cline ermittelt letztlich nur den Effekt, den zusätzliche internationale Zahlungsmittel von 1,1 Mrd. SZR (und nicht 3 Mrd. SZR) in den Händen der EL haben. Gleichwohl ist dieser Betrag keineswegs vernachlässigbar gering. Er entspricht etwa der Summe, die die multilateralen Institutionen in dem von Cline seiner Berechnung zugrunde gelegten Zeitraum von 1971 bis 1973 jährlich als Entwicklungshilfe vergeben haben (DAC 1978 Review, S. 105, Tab. VI-1).

Zur Würdigung des Stabilitätsarguments muß man ferner berücksichtigen, daß der Schöpfungsprozeß internationaler Zahlungsmittel nicht die einzige Quelle inflationärer Tendenzen in der Weltwirtschaft darstellen kann, sondern daß sich inflationäre Prozesse unterschiedlichen Ursprungs überlagern können, von denen jeder einzelne für sich genommen vernachlässigbar klein sein mag. Eine konsequente Stabilitätspolitik hat sich dann selbstverständlich auch der Ursachen dieser Prozesse anzunehmen und sie nach Möglichkeit auszuschalten.

Sonderziehungsrechte stellen mit Ausnahme der darauf zu leistenden Zinszahlungen einen im übrigen vollständig ungebundenen Kredit dar (Bird, 1981, S. 425). Weder gibt es einen vereinbarten Tilgungsplan, noch braucht die Verwendung der Mittel angegeben zu werden. Auch spielt die Bonität des Schuldners keine Rolle, da alle Länder einen einheitlichen Zinssatz auf diese Ziehungsrechte zahlen. Sie stellen somit Programmkredite reinsten Art im Sinne der Forderungen der Brandt-Kommission dar. Die ordnungspolitische Problematik, die mit der Vergabe der Programmkredite verbunden ist, wird im folgenden Abschnitt behandelt.

2. Die Verwendung der Mittel

Die Verwendung der Transfermittel soll überwiegend durch Kreditvergabe über die bestehenden internationalen Finanzierungsinstitute (Weltbank und regionale Entwicklungsbanken) erfolgen, deren Kapital-Kredit-Verhältnis von 1 : 1 auf 1 : 2 geändert werden soll. Zunehmend sollen die auf regionaler Ebene arbeitenden Entwicklungsbanken in das Transfersystem einbezogen werden. Der Anteil der Programmkredite am Kreditvolumen soll erheblich ausgedehnt werden.

Wie eingangs ausgeführt worden war, kann der Vorschlag, Programmhilfe im Rahmen des Weltentwicklungsfonds zu geben, als ein Kernpunkt des „neuen Ansatzes“ in der Entwicklungsfinanzierung gesehen werden. Offensichtlich werden von der Brandt-Kommission als Programmkredite alle langfristigen Darlehen verstanden, die nicht der Finanzierung spezifizierter Projekte dienen. In den Brandt Commission Papers (S. 612) werden sie als „non-project long-term capital“ charakterisiert. Entsprechend weit ist ihr Verwendungszweck gedacht. Programmkredite sollen u. a.

- dem Ausgleich der Zahlungsbilanz,
- der Kompensation der Preisschwankungen von Rohstoffen,
- der Refinanzierung von Exportkrediten der Unternehmen aus EL und
- der Deckung laufender Kosten von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln dienen.

Bereits in dieser Aufstellung wird ordnungspolitisch Bedenkliches offenkundig. Da diese Kredite zu günstigeren als marktüblichen Konditionen vergeben werden sollen, kommt die Deckung der Kosten von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln einer laufenden Subventionierung der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse gleich, die nur gerechtfertigt ist, wenn der landwirtschaftliche Sektor gegenüber den übrigen Sektoren wirtschaftspolitisch bedingte Nachteile aufweist.

Ein weiterer Kritikpunkt knüpft an folgenden Gedanken an. Im weitesten Sinne können Kredite über Konditionen, Lieferanten, Verwendungszweck (Projekt, Programm) und wirtschaftspolitische Auflagen gebunden werden. Jede Bindung kann letztlich den Realwert der Hilfe mindern. Nur völlig freie Hilfe stellt für das Empfängerland einen ungeminderten Kapitalzufluß dar. Kredite ohne Bindung an Programme, Lieferanten und wirtschaftspolitische Auflagen werden i. d. R. vom Bankensektor nur an erstklassige Schuldner gegeben. Je höher von den Banken das Risiko eingestuft wird, daß der Kredit notleidend werden könnte, desto höhere Auflagen außerhalb der Konditionen werden erteilt. Auflagen wirtschaftspolitischer Art oder bezüglich der Verwendung ersetzen in diesen Fällen offensichtlich Risikoprämien, die sich sonst im Zinssatz niederschlagen müßten. Aus dieser Sicht stellen Auflagen in ähnlicher Weise Kosten für den Kreditnehmer dar, wie es Zinszahlungen sind. Mit der Zahlung der Zinsen und der Inkaufnahme der Auflagen gibt der Kreditnehmer zu verstehen, daß er bereit ist, Opportunitätskosten zu tragen. Der Vorschlag der Brandt-Kommission, Entwicklungshilfe ohne Verwendungsbindung und ohne wirtschaftspolitische Auflagen zu vergeben, beinhaltet aus dieser Perspektive die Forderung, Risikoprämien unberücksichtigt zu lassen. Werden die Kredite außerdem noch zu Vorzugskonditionen verliehen, kann dies eine verzerrende Wirkung auf die Wahl der Projekte und damit auf die Allokation der Produktionsfaktoren haben. Außerdem ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß massive Kapitaltransfers auf der Grundlage der Programmkredite zu einer Erosion des international-tätigen Kreditsektors führen können.

Einen weiteren Aspekt der Programmkredite bietet ihre Anreizwirkung, wenn die Darlehen direkt an Regierungen vergeben werden. Im Gegensatz zur Projekthilfe muß hier ernsthaft befürchtet werden, daß die Hilfe nicht zu zusätzlicher Kapitalbildung verwendet wird, weil die Regierungen nach dem Empfang der Programmhilfe nicht mehr so sehr dem Zwang ausgesetzt sind, die interne Ersparnis zu mobilisieren. Die Brandt-Kommission ist zwar der Ansicht, daß Programmkredite den Kapitalbildungsprozeß unterstützen: „By supporting the overall process of capital formation . . . it (Programmkredite, R. S.) helps to raise employment and income throughout the borrower's economy“ (Brandt Commission Papers, S. 616). Ausländische Ersparnis kann die heimische jedoch auch ersetzen. Die Kritik an Projektkrediten, daß diese immer nur das marginale Projekt finanzieren (Singer, 1965), gilt analog auch für Programmkredite. Dank der Fungibilität der Mittel finanzieren sie alle marginalen Verwendungen, einschließlich der konsumtiven. Im Gegensatz zur ursprünglichen Absicht könnte unversehens in der Praxis direkt dem Verteilungsziel und nicht dem Wachstumsziel ge-

dient werden. Auch muß angesichts des Budget-maximierenden Verhaltens von Bürokraten angenommen werden, daß Programmhilfe nicht unbedingt auf die effizientesten Programme verteilt wird. Dieser Verdacht drängt sich bei der Lektüre der Brandt Commission Papers (S. 616) auf, wo dargelegt wird, daß Programmkredite schnell, „normalerweise innerhalb von zwei Jahren“ ausgezahlt würden, wohingegen bei Projektkrediten nach der Erfahrung der Weltbank „im Durchschnitt ein Zeitraum von fast zehn Jahren zwischen dem ersten Plan zu einem Projekt und seiner Vollendung“ (Brandt-Bericht, S. 292) liegt. Ineffiziente Verwendung wird dadurch erleichtert, daß sie keine negativen Konsequenzen nach sich zieht.

Ordnungspolitisch bedenklich mutet ferner der Vorschlag der Brandt-Kommission an, mit Hilfe von Programmkrediten den Import von Gütern in EL zu finanzieren, die von den Regierungen auf den Binnenmärkten verkauft werden sollen, um ihnen zusätzliche Staatseinnahmen zu verschaffen, mit denen inländische Ausgaben getätigt werden können (Brandt-Bericht, S. 292 und Brandt Commission Papers, S. 616). Offensichtlich soll hier der Staat als Konkurrent zu privaten Unternehmen auftreten. Die Kaufkraft, die er auf diese Weise an sich zieht, muß dem privaten Sektor entzogen werden, vorausgesetzt, der Staat versteht es, die importierten Güter über ein Netz von staatlichen Verkaufsstellen den Konsumenten zu verkaufen.

3. Institutionelle Aspekte des Transfersystems

Im Brandt-Bericht wird die Errichtung einer neuen Institution, des Weltentwicklungsfonds, vorgeschlagen (S. 315), der als „Katalysator für einen Wandel im gesamten System der Entwicklungsfinanzierung dienen“ soll (S. 316). Den Vorstellungen der Brandt-Kommission zufolge ist eine universale Mitgliedschaft (unter Einschluß der RGW-Staaten) anzustreben. Über ihn sollen die automatischen Einnahmen an die Empfänger kanalisiert werden. Der Vorschlag, die Kredite des Fonds an regionale und subregionale Entwicklungshilfe-Institutionen zu vergeben, weist darauf hin, daß er als Ergänzung, nicht als Ersatz bestehender Institutionen (Weltbank, IMF) angesehen werden soll.

Der Fonds soll mit einem Kapital von 60 Mrd. US-\$ ausgestattet werden, von dem nur ein Zehntel von den Mitgliedsländern eingezahlt zu werden braucht. Mit einem Kredit-Eigenkapitalverhältnis von 2:1 könnte er Kredite bis zu 120 Mrd. US-\$ vergeben. Die Verteilung der Kapitalanteile soll bei universeller Teilnahme den Prinzipien der Zahlungsfähigkeit und Gleichheit (Brandt Commission Papers, S. 652) genügen. Ausdrücklich wird vorgesehen, daß die Stimmrechtsverteilung von der Verteilung der Kapitalanteile abweichen kann. Die Stimm-

rechtsverteilung soll dem allgemeinen Prinzip der Gleichheit der Zahl der Stimmen von Entwicklungs- und Industrieländern folgen. Dabei werden die teilnehmenden Länder in vier Kategorien eingeteilt:

- a) nicht Erdöl exportierende Entwicklungsländer,
- b) Erdöl exportierende Entwicklungsländer,
- c) RGW-Länder und China,
- d) Industrieländer.

Nach dem allgemeinen Prinzip der Stimmengleichheit von Entwicklungs- und Industrieländern soll jede Länderkategorie eine festgelegte Stimmenzahl erhalten; die Verteilung der Stimmen innerhalb der Kategorien wird dann von den jeweiligen Mitgliedsländern bestimmt. Die Rechte der beitragsleistenden Länder sollen dadurch geschützt werden, daß

- eine qualifizierte Mehrheit bei Abstimmungen über das allgemeine Kreditprogramm und
- eine einfache Mehrheit bei Abstimmungen über individuelle Kreditanträge

gefordert wird.

Im Management des Fonds soll auf Ausgewogenheit zwischen Ländergruppen, Regionen und Nationalitäten geachtet werden und die Fondstätigkeit soll von den Prinzipien der Gleichheit, der Fairness und der Effizienz geleitet sein.

Vier Problemkomplexe sind aus ordnungspolitischer Perspektive besonders diskussionswürdig. Im ersten Bereich geht es um das sog. Treuhänderproblem (Münnich, 1980, S. 182ff.), das dann auftreten kann, wenn eine Divergenz zwischen den Zielen der Institution und denen vorliegt, die das Verhalten seiner Spitzenfunktionäre bestimmen. Aus der Public-Choice-Literatur (u. a. Mueller, 1979) ist bekannt, daß in Bürokratien mit Zieldivergenzen zu rechnen ist. Wahrscheinliche Konsequenz ist, daß in diesen Bürokratien der tatsächliche Arbeitseinsatz größer als der optimale ist (Furubotn / Pejovich, 1972, S. 1152; Schenk, 1981, S. 43). Ineffizienz kann die Folge sein. Anschauungsmaterial in dieser Richtung bietet der Streit um den Haushalt der FAO, bei der zwei Drittel der Etatmittel für die Bürokratie und nur der Rest für Entwicklungsprojekte ausgegeben wird.

Der zweite Problemkomplex betrifft die Divergenz in der Verteilung der Kapitalanteile und der Stimmrechte. Damit wird von vornherein ausgeschlossen, daß das Gut „Kapitalanteil am Fonds“ mit vollständigen Verfügungsrechten ausgestattet ist, die bei einem Rechtssubjekt lie-

gen. Der „normative Impetus“ (Münnich, 1980, S. 166) der Property-Rights-Bewegung zielt darauf ab, genau diesen Zustand zu verwirklichen, weil dies bei Verfolgung des Eigennutzes zu einer effizienten Allokation der Ressourcen führt. Nicht ohne weiteres ist sicher, daß der Fonds den „triple A status“ als Kreditnehmer in der Bankenwelt erhält, wenn die Verteilung der Stimmrechte von der der Kapitalanteile abweicht.

Das dritte Problem betrifft den Vorschlag des Brandt-Berichts (S. 319), „...Kreditnehmer und -geber gleichberechtigter am Entscheidungsprozeß teilhaben“ zu lassen. Abgesehen davon, daß der im Zitat genannte Komparativ weiten Raum zu einer Interpretation läßt, geht man wohl nicht fehl, wenn man in dem Zitat die Empfehlung der Kommission erblickt, die Stellung des Schuldners zu verbessern. Dieser Vorschlag ist problematisch. „Gleichberechtigte“ Teilnahme am Entscheidungsprozeß in Kreditinstituten kann letztlich nur heißen, über Annahme oder Ablehnung von Kreditanträgen in größerem Ausmaß mitzuentcheiden, als dies bisher beispielsweise bei der Weltbank möglich ist. Zugunsten der Brandt-Kommission soll hier angenommen werden, daß der Antragsteller nicht über seinen Antrag abstimmen darf, wohl aber die Gruppe der übrigen Kreditnehmer. Inwieweit ein solches Verfahren zu effizienten Entscheidungen führt, hängt beträchtlich vom Ausmaß der Solidarität zwischen *allen* (Geber- und Nehmer)-Ländern ab. Angesichts der in den vergangenen Jahren beobachteten, leicht erzielbaren Solidarität *gegen* die Gruppe der IL, dem Hauptkreditgeber, erscheint diese Prämisse als fragwürdig.

Ein viertes Problem liegt in der Forderung der Brandt-Kommission, „Fairness“ als ethische Norm des Transfersystems neben das Effizienzkriterium zu stellen. Fairness spielt als soziales Verhalten die zentrale Rolle in Rawls „Theory of Justice“ (Rawls, 1971). In der dieser Theorie zugrundeliegenden Wohlfahrtsfunktion findet eine lexikographische Anordnung gesellschaftlicher Zustände statt. Der Bewertungsmaßstab ist damit ein anderer als der der üblichen Wohlfahrtsfunktionen bzw. -kriterien.

IV. Abschließende Bemerkungen

Die Dringlichkeit, das Gefälle im Pro-Kopf-Einkommen in der Welt zu mildern, macht ein wirkungsvolles Transfersystem notwendig. Dazu ist es sicher sinnvoll, die Mittel des Systems automatisch zu erheben; aus ordnungspolitischer Sicht ist dies sogar zu befürworten. Insoweit kann man den Grundgedanken der Brandt-Kommission im „neuen Ansatz in der Entwicklungsfinanzierung“ gutheißen. Aus ordnungspoliti-

scher Sicht problematisch erscheinen dagegen die Detailvorschläge. Zur Würdigung dieser Aussage muß man jedoch die Grenzen ordnungspolitischer Erörterungen berücksichtigen.

Beispielhaft kann dies an einem Ergebnis bürokratiethoretischer Forschungen gezeigt werden. Aus der Neigung der Bürokraten, den tatsächlichen Arbeitseinsatz größer als den optimalen zu gestalten, wurde der Vorwurf der Ineffizienz von Bürokratien abgeleitet. Die Relevanz dieses Arguments kann unter Umständen beschränkt sein:

Es ist immerhin vorstellbar, daß das Umverteilungsziel besser mit Hilfe einer Bürokratie als ohne sie erreicht wird, weil die Bürokratie in der Lage ist, finanziellen Forderungen zugunsten der Entwicklungsländer den notwendigen Nachdruck zu verleihen. Die zu verteilende Summe kann demnach durch Einsetzung einer Behörde größer als durch den Abschluß von Abkommen sein.

Zur Bedeutung von Bürokratien kann auch angeführt werden, daß sie in besonderem Maße geeignet sind, bestimmte Güter, die für die Wohlfahrt eines Landes wichtig sind, zu produzieren. So stellen Bürokratien ein Informationssystem dar. Auch können sie das Prestige eines Landes erhöhen, wenn es beispielsweise an einer internationalen Konferenz teilnimmt.

Bürokratiethoretische Effizienzerwägungen, die zuungunsten von Behörden angeführt werden, berücksichtigen diese Zusammenhänge in der Regel nicht.

Die Abschätzung der empirischen Bedeutung dieser Argumente ist schwierig. Sie zeigen aber immerhin in zwei Fällen die Grenzen der traditionellen Ordnungstheorie auf, in der die relativen Vor- und Nachteile anderer Koordinierungsverfahren untereinander und die externen Effekte, die diese Verfahren produzieren, unberücksichtigt bleiben.

Literatur

- Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1976): Gutachten vom 20. Nov. 1976, Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Göttingen 1978, S. 777 - 838.
- Bird*, Graham (1981): SDR Distribution, Interest Rates and Aid Flows, in: *World Economy*, Vol. 4 (1981), S. 419 - 427.
- Bonus*, Holger (1977/78): Neues Umweltbewußtsein — Ende der Marktwirtschaft?, in: *List Forum*, Bd. 9 (1977/78), Heft 1, S. 3 - 24.
- (1978 a): Ordnungspolitische Aspekte öffentlicher Güter, in: Helmstädter, Ernst (Hrsg.): *Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 98, Berlin 1978, S. 51 - 73.

- (1978 b): Verzauberte Dörfer, oder: Solidarität, Ungleichheit und Zwang, in: ORDO, Bd. 29 (1978), S. 49 - 82.
 - (1979/80): Öffentliche Güter: Verführung und Gefangenendilemma, in: List Forum, Bd. 10 (1979/80); wiederabgedruckt in: Stützel, Wolfgang, Christian Watrin, Hans Willgerodt und Karl Hohmann (Hrsg.): Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart 1981, S. 283 - 305.
 - (1981): Emissionsrechte als Mittel der Privatisierung öffentlicher Ressourcen aus der Umwelt, in: Wegehenkel, Lothar (Hrsg.): Marktwirtschaft und Umwelt, Tübingen 1981, S. 54 - 77.
- Borchardt*, Knut (1981): Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft in heutiger Sicht, in: Issing, O. (Hrsg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 116, Berlin 1981, S. 33 - 53.
- The Brandt Commission Papers (1981): Selected Background Papers, Prepared for the Independent Commission on International Development Issues, 1978 - 1979, Genf 1981.
- Chenery*, H. B. und M. *Syrquin* (1977): Patterns of Development 1950 - 1970, Oxford 1977.
- Chichilnisky*, Graziela (1980): Basic Goods, the Effects of Commodity Transfers and the International Economic Order, in: Journal of Development Economics, Vol. 7 (1980), S. 505 - 519.
- Cline*, William R. (1976): International Monetary Reform and the Developing Countries, Washington 1976.
- Danziger*, Sheldon, Robert *Havemann* und Robert *Plotnik* (1981): How Income Transfer Programs Affect Work, Savings and the Income Distribution: A Critical Review, in: Journal of Economic Literature, Vol. 19 (1981), S. 975 - 1028.
- Demsetz*, H. (1969): Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 12 (1969), S. 1 - 22.
- Development Assistance Committee (1978): 1978 Review „Development Cooperation“, OECD, Paris 1978.
- Donges*, Juergen B. (1981): Der Nord-Süd-Dialog in der Sackgasse, in: Kieler Diskussionsbeiträge, Heft 78, August 1981.
- Frank*, A. G. (1980): North-South and East-West Keynesian Paradoxes in the Brandt-Report, in: Third World Quarterly, Vol. 2 (1980), S. 669 - 680.
- Frey*, Bruno S. (1979): Ansätze zur Politischen Ökonomie, in: Pommerehne, W. W. und B. S. Frey (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Politik, Berlin, Heidelberg 1979, S. 1 - 34.
- Furubotn*, Erik G. und *Svetozar Pejovich* (1972): Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, in: Journal of Economic Literature, Vol. 10 (1972), S. 1137 - 1162.
- Griffin*, K. B. und J. L. *Enos* (1970): Foreign Assistance: Objectives and Consequences, in: Economic Development and Cultural Change, Vol. 18 (1970), S. 313 - 327.
- Hayek*, F. A. (1945): The Use of Knowledge in Society, in: American Economic Review, Vol. 35 (1945), S. 519 - 530.
- Hirschman*, Albert, O. und Richard M. *Bird* (1968): Foreign Aid — A Critique and a Proposal, Essays in International Finance, No. 69, Princeton 1968.

- Külp, Bernhard, Eckhard Knappe, Ulrich Roppel und Rudolf Wolters (1980): Einführung in die Wirtschaftspolitik, Freiburg 1980.
- Leontief, W. (1936): A Note on the Pure Theory of Transfer, Explorations in Economics, New York 1936.
- Mueller, Dennis C. (1979): Public Choice, London, New York 1979.
- Münnich, Frank E. (1980): Gesellschaftliche Ziele und Organisationsprinzipien, in: Erich Streißler und Christian Watrin (Hrsg.): Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 136 - 196.
- Neuberger, Egon (1966): Libermanism, Computopia, and Visible Hand: The Question of Informational Efficiency, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 56 (1966), S. 131 - 144.
- Niskanen, W. A. (1973): Bureaucracy: Servant or Master; Lessons from America, London 1973, deutsch unter dem Titel: Ein ökonomisches Modell der Bürokratie, in: W. W. Pommerehne und B. S. Frey (Hrsg.): Ökonomische Theorie der Politik, Berlin, Heidelberg 1979, S. 349 - 368.
- Prewo, Wilfried (1980): Allokationseffekte rechtlich-institutioneller Regelungen der Meeresnutzung, in: Horst Siebert (Hrsg.): Erschöpfbare Ressourcen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 108, Berlin 1980, S. 707 - 727.
- Rawls, J. (1971): A Theory of Justice, Cambridge (Mass.) 1971.
- Schenk, Karl-Ernst (1981): Märkte, Hierarchien und Wettbewerb. Elemente einer Theorie der Wirtschaftsordnung, München 1981.
- Singer, H. W. (1965): External Aid: For Plans or Projects, in: Economic Journal, Vol. 75 (1965), S. 539 - 545; wiederabgedruckt in: Bhagwati, J. und R. S. Eckaus (Hrsg.): Foreign Aid, Harmondsworth 1970, S. 294 - 302.
- Sohmen, Egon (1976): Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976.
- Stalp, Hans Günther (1980): Entwicklungen des Meeresbergbaus und die Auswirkungen auf die Rohstoffmärkte, in: Horst Siebert (Hrsg.): Erschöpfbare Ressourcen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 108, Berlin 1980, S. 259 - 275.
- Steinberg, Eleanor, Joseph A. Yager und Gerard Brannon (1978): New Means of Financing International Needs, Washington 1978.
- Streißler, Erich (1980): Kritik des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnungen, in: E. Streißler und Chr. Watrin (Hrsg.): Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 38 - 69.
- Streit, M. E. (1979): Theorie der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1979.
- Takagi, Yasuoki (1981): Aid and Debt Problems in Less Developed Countries, in: Oxford Economic Papers, N. S., Vol. 33 (1981), S. 323 - 337.
- Tuchtfeldt, Egon (1960): Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in: H. J. Seraphim (Hrsg.): Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 18, Berlin 1960, S. 203 - 238.
- Tullock, G. (1965): The Politics of Bureaucracy, Washington 1965.
- Tumlir, Jan (1981): Die Weltwirtschaftsordnung heute. Eine kritische Bestandsaufnahme, in: Zwischenbilanz der Diskussion über eine neue Weltwirtschaftsordnung, Stuttgart 1981, S. 9 - 23.

- Das Überleben sichern (1980): Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Köln 1980 (Brandt-Bericht).
- UNIDO (1972): Guidelines for Project Evaluation, New York 1972.
- Wagener, Hans-Jürgen (1979): Zur Analyse von Wirtschaftssystemen, Berlin 1979.
- Watrín, Christian (1980): Ordnungspolitische Bemerkungen zum Nord-Süd-Dialog, in: D. Duwendag und H. Siebert (Hrsg.): Markt und Politik, Festschrift für H. K. Schneider, Stuttgart 1980.
- von Weizsäcker, C. C. (1980): Leistet der Markt die optimale intertemporale Allokation der Ressourcen?, in: Horst Siebert (Hrsg.): Erschöpfbare Ressourcen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 108, Berlin 1980, S. 795 - 814.
- Wiesebach, Horst (1980): Aspekte eines künftigen Systems internationaler Entwicklungsfinanzierung, in: Hans-Bernd Schäfer (Hrsg.): Gefährdete Weltfinanzen. Verschuldungsproblematik und internationale Finanzpolitik, Bonn 1980, S. 161 - 178.
- Windisch, Rupert (1981): Das Anreizproblem bei marktlicher Koordinierung der Nutzung knapper Umweltressourcen, in: Lothar Wegehenkel (Hrsg.): Marktwirtschaft und Umwelt, Tübingen 1981, S. 105 - 149.

Korreferat zu dem Vortrag: Ordnungspolitische Aspekte einiger Vorschläge der Brandt-Kommission zur Entwicklungshilfe (R. Schinke)

Von *Werner Lachmann*, Frankfurt

I. Einleitung

„Originalität ist ein Mangel an Literaturkenntnis.“ Wer sich an der Diskussion über die Vorschläge für eine neue Weltwirtschaftsordnung beteiligen möchte, wird diesen Ausspruch leicht bestätigen können. Einige der Forderungen von seiten der Entwicklungsländer (EL) sind schon vor 40 Jahren von Keynes erhoben worden; andere Probleme wurden bereits noch früher von Ökonomen eifrig diskutiert; und die meisten Vorschläge im Bericht der Nord-Süd-Kommission (Brandt-Bericht) lagen als Forderungen der EL schon vor¹. Von daher gehört gewiß Mut und Können dazu, sich in die ordnungspolitische Diskussion der Vorschläge der Brandt-Kommission einzuschalten. Hier Neuland urbar zu machen, ist bei der Fülle der Diskussionsbeiträge kaum möglich; man könnte höchstens ein neues Ordnen oder eine andere Gewichtung vorhandener Argumente erwarten.

Um so höher ist die Leistung von Rolf Schinke zu bewerten, der einige Vorschläge auf ihre ordnungspolitische Konformität hin streng theoretisch überprüft. Von den vier Hauptvorschlägen des Brandt-Berichtes, nämlich den Forderungen nach einem globalen Nahrungsmittelprogramm, einer weltweiten Energiestrategie, einer Erhöhung der Finanzhilfe zur Stabilisierung der nationalen Volkswirtschaften und einer Reform der internationalen Finanzierungsinstitutionen, greift Schinke die beiden letzten heraus und untersucht sie im Hinblick auf mögliche Zielkonflikte zwischen dem Verteilungs- und dem Allokationsziel. Als ordnungspolitische Meßlatte verwendet er dabei das „marktlliche“ Koordinierungsverfahren². Demzufolge steht das Effizienz-

¹ Hingewiesen sei z. B. auf die UN-Resolutionen 3201 (S-VI) „Declaration of the Establishment of a New International Economic Order“ vom 1. Mai 1974 und 3362 (S-VII) „Development and International Co-operation“ vom 16. Sept. 1975.

² Schinke scheint nur von dem mikroökonomischen Konzept des Marktes auszugehen; eine Festlegung auf seine konkrete Ausgestaltung ist nicht beabsichtigt. So werden Begriffe wie „Marktwirtschaft“, „Soziale Marktwirt-

kriterium der marktlichen Ordnung im Vordergrund seines Referats und Schinke betont deshalb bewußt die möglichen (negativen) Anreizprobleme, die durch die geforderte Umverteilung entstehen können.

Obgleich der Brandt-Bericht keine „Theorie der Entwicklung“ liefern will, sondern von seinen Befürwortern als „Konsenspapier von Menschen guten Willens“ bezeichnet wird³, müssen seine Vorschläge auf ihre theoretische Konsistenz und die wirtschaftspolitischen Implikationen hin überprüfbar sein. Bei der Überprüfung nach der konkreten Ausgestaltung unterscheidet Schinke dabei zwischen einer Umverteilung nach dem Leistungsprinzip und nach dem Bedürfnisprinzip (S. 5)⁴. In beiden Fällen sei eine investive Verwendung der Transfermittel einer konsumtiven vorzuziehen, obgleich Schinke bei der Bekämpfung absoluter Armut auch Einkommenstransfers zuläßt (S. 7 f.). Die negativen Anreizwirkungen müssen dann in Kauf genommen werden, wodurch gleich die Grenzen der Ordnungspolitik angedeutet sind (S. 8). Beachtet man nur die Effizienz, vernachlässigt man das soziale Problem⁵.

Die Unterscheidung einer Umverteilung nach dem Leistungs- bzw. dem Bedürfnisprinzip möchte ich aufgreifen und ihre Implikationen für die Art der Hilfe (Kredit oder Zuschuß) und deren Verwendung (Konsum oder Investition) untersuchen⁶. Dabei wird zu fragen sein, ob sich konsumtive und investive Verwendung stets unterscheiden lassen. Eine Diskussion über die Definition der Entwicklungshilfe drängt sich dabei ebenso auf wie über die Rolle des ‚Gefangenendilemmas‘ beim Umverteilungsprozeß.

schaft“, „Ordoliberalismus“ usw. vermieden. Es klingen jedoch Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft an.

³ Vgl. dazu die jüngste Kontroverse zwischen J. Joffe: Mit Klischees gegen die Armut, in: Die Zeit, 23. 10. 81, und W. Roth: Entwicklungshilfe bringt bei uns Maschinen zum Summen, in: Die Zeit, 6. 11. 81.

⁴ Seitenzahlen ohne weitere Hinweise beziehen sich auf das maschinenschriftliche Manuskript von Rolf Schinke.

⁵ Die fehlende Bindung der liberalen Wirtschaftsordnung des 19. Jahrhunderts an bestimmte ethisch-soziale Normen, führte bekanntlich zur Vernachlässigung der sozialen Frage mit den daraus folgenden Instabilitäten. Vgl. R. Blum: Wirtschaftsordnung. II. Wirtschaftspolitik. HdWW, Band 9, S. 151; auch G. Brakelmann: Die soziale Frage des 19. Jahrhunderts, Bielefeld 1979, 6. Aufl. Gewisse Parallelen ließen sich für den Nord-Süd-Katalog finden, der nicht umsonst als soziale Frage des 20. Jahrhunderts bezeichnet worden ist. Beide Aspekte, Effizienz und weltweite soziale Verantwortung sind deshalb zu beachten, wenn es nicht zu weltweiten Instabilitäten kommen soll. Dagegen argumentiert P. D. Henderson: Survival, Development and the Report of the Brandt Commission, in: The World Economy 3, 1 (Juni 1980), S. 87 – 117.

⁶ In der wirtschaftspolitischen Praxis werden wohl selten Hilfsmaßnahmen nach diesen Prinzipien in reiner Form erfolgen. Dennoch mag eine Diskussion der Extreme hilfreich sein.

II. Umverteilung nach dem Bedürfnisprinzip

Bei Transfers nach dem Bedürfnisprinzip ist wohl in erster Linie an die Zielgruppe der absolut Armen gedacht. Direkte oder indirekte Leistungen (über karitative Organisationen) sollen den Angehörigen der Zielgruppe zugute kommen (S. 7). Schinke weist auf Anreizprobleme hin, die von veränderten Freizeit-/Arbeitszeit- bzw. Konsum-/Sparentscheidungen herrühren, und zeigt die Möglichkeit auf, daß ertragreiche, aber mit hohem Risiko behaftete Investitionen unterbleiben. Zuschüsse sollten jedoch unbedingt mit wirtschaftspolitischen Auflagen versehen werden (S. 8).

Auf das Ziel und die Art der Hilfe sowie auf die Berechtigung einer mikroökonomischen Analyse beim Vorhandensein absoluter Armut möchte ich in diesem Zusammenhang zuerst eingehen. Sodann soll auf die Kritik an der Agrarsubventionierung, auf Möglichkeiten des Weltentwicklungsfonds und auf die Bedeutung des Gefangenendilemmas eingegangen werden.

1. Kriterien der Abgrenzung

Bei Leistungen nach dem Bedürfnisprinzip sollten soziale Gesichtspunkte eine Rolle spielen. M. E. müßten in diesem Fall Zuschüsse gewährt bzw. Kredite mit einem hohen Anteil verlorener Zuschüsse vergeben werden. Es ist außerdem zu fragen, wer die Mittel bekommt. Schinke scheint nur den Fall direkter Zahlung an die Betroffenen (evtl. mittels karitativer Organisationen) vor Augen zu haben⁷.

Hier ist jedoch kritisch zu vermerken, daß die mikroökonomische Analyse im Falle absoluter Armut kaum angebracht sein kann, weil die Marktbedingungen nicht vorliegen. Insbesondere kann man nicht davon ausgehen, daß Haushaltsentscheidungen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen. Es müßten vielmehr — analog zur modernen Mikrofundierung der Makro-Ungleichgewichtstheorie — die Beschränkungen, auf die der Haushalt keinen Einfluß hat, explizit berücksichtigt werden⁸.

⁷ Fußnote 13 scheint dies zu bestätigen, wo auf die individuellen Optimalbedingungen verwiesen wird.

⁸ Vgl. dazu die Ausführungen in W. Lachmann: Eine Analyse fiskalischer und monetärer Maßnahmen des Staates in einem mikroökonomisch fundierten Makroungleichgewichtsmodell. (Habilitationsschrift) Frankfurt 1980 (erscheint demnächst bei Duncker & Humblot, Berlin), insbesondere Abschnitt 1.5. (S. 52 ff.) und die dort angegebene Literatur, sowie Kap. 2 (S. 64 ff.). Die dynamischen Optimalbedingungen bei nichtfunktionierendem Arbeitsmarkt sind dort abgeleitet worden.

Bei der Erörterung der Anreizproblematik⁹ muß noch ein weiterer makrotheoretischer Einwand gemacht werden. Schinke scheint bei Transfers nur negative Anreizwirkungen zu kennen. Aber es wäre ohne weiteres denkbar, daß solch ein Transfer auch positive Anreize geben kann. Die Armen gewöhnen sich durch den Transfer an einen höheren Lebensstandard, den sie nicht mehr missen wollen. Wird die Transferleistung eingestellt, mögen sie Anstrengungen unternehmen, um ihren Lebensstandard zu halten oder — bei Beibehaltung der Transfers — sogar ihn zu verbessern suchen. Hier wäre deshalb auf die „Habit-Formation-Hypothese“ bzw. die „Habit-Persistence-Hypothese“ zu verweisen, die den Gegenwartskonsum auch vom Konsum der Vorperioden abhängig sein läßt¹⁰. Die Aufrechterhaltung gewohnten Konsums mag also zu verstärkten Anstrengungen führen. Auch die relative Einkommenshypothese mit ihrem „Ratched Effect“ würde auf positive Wirkungen deuten. Transfers müssen also nicht unbedingt zur Leistungsminderung führen (vorausgesetzt der Haushalt kann über seine Arbeitszeit überhaupt frei entscheiden, daß also kein Fall erzwungener Freizeit vorliegt).

Anders verhält es sich, wenn die Zuschüsse direkt an die Regierung des EL gezahlt werden, wie das meist der Fall ist. Hier muß auf effiziente Abwicklung und mögliche Freisetzungseffekte geachtet werden; d. h. bei einer Umverteilung nach dem Bedürfnisprinzip sollte der Entwicklungshilfegeber sicher sein, daß die Zielgruppe auch erreicht wird.

Bei der Umverteilung nach dem Bedürfnisprinzip spricht Schinke davon, daß der investiven Verwendung der Transfers der Vorzug gegeben werden solle (S. 8). Es muß jedoch erörtert werden, ob in diesem Fall eine solche Unterscheidung überhaupt möglich bzw. sinnvoll ist.

2. Internationale Sozialpolitik, produktiver Konsum und Investitionen

Der Literatur folgend warnt Schinke vor der konsumtiven Verwendung. Es werden jedoch keine Kriterien genannt, anhand derer zwischen Konsum und Investitionen unterschieden werden kann. In der Tat scheint diese Unterscheidung bei einer Umverteilung nach dem Bedürfnisprinzip problematisch zu sein.

⁹ Diese Diskussion hat ihre Berechtigung natürlich dann, wenn Sozialpolitik über die Sicherung des Existenzminimums hinausgeht. Eine Umverteilung nach dem Bedürfnisprinzip hat also ihre Grenzen.

¹⁰ Schon A. Marshall: *Principles of Economics*, 8. Aufl., London 1920, hat auf die Gewohnheitseffekte hingewiesen. Vgl. Anhang H, § 3, S. 666 ff. Vgl. J. S. Duesenberry: *Income, Saving, and the Theory of Consumer Behavior*. Cambridge, Mass. 1949 oder T. M. Brown: *Habit Persistence and Lags in Consumer Behavior*, in: *Econometrica* 20 (1982), S. 355 - 371.

Die keynesianische Theorie läßt Konsumabgaben vom Einkommen abhängig sein, die Investitionen dagegen sind zinsabhängig. Nach dem Bedürfnisprinzip soll die Zielgruppe der absolut Armen¹¹ erreicht werden. Ihr mangelndes Einkommen würde eine Hilfe à fonds perdu erforderlich machen. Die Ausgaben wären konsumtiv, da sie einkommensdeterminiert sind. Zweck der Hilfe wäre ja die Erhöhung des Konsums.

Bei dynamischer Betrachtungsweise zählen alle Ausgaben, die Auswirkungen auf zukünftige Perioden haben, als Investition. Maßnahmen zur Grundbedürfnisbefriedigung haben Auswirkungen auf zukünftige Perioden; viele solcher Maßnahmen, die unter das Bedürfnisprinzip fallen würden, sind humankapitalbildend. In diesem Fall sind Konsumausgaben also investiv. Man spricht auch von produktivem Konsum¹². Paradox formuliert, ist Konsum dann die beste Investition. Fragen der Anreizproblematik dieser Art entfallen¹³. Ein Cavete ist also nicht angebracht.

Ein weiterer Kritikpunkt läßt sich anbringen, wenn die Umverteilung nach dem Bedürfnisprinzip unter dem Gesichtspunkt der Sozialhilfe für die absolut Armen gesehen wird. Wie in der nationalen Anwendung müßte sie als Hilfe zum Lebensunterhalt betrachtet werden¹⁴, deren Zweck die konsumtive Verwendung ist. Diese Hilfe müßte aus Gründen der menschlichen Würde, die auch in der Menschenrechtserklärung der UN verankert ist, und gemäß dem Prinzip der weltweiten Solidarität gegeben werden. Es müßte dabei nach den Grundsätzen des Subsidiaritätsprinzips verfahren werden, d. h. die Weltgemeinschaft muß die letzte Anlaufstelle zur Hilfe sein. Nationale Verantwortung, soweit sie von dem EL übernommen werden kann, hätte Vorrang.

Die einfache Übernahme alloktionstheoretischer Argumente, wie Schinke dies praktiziert, wird auch dadurch erschwert, daß die Geber von altruistischen Verhaltensweisen geleitet werden können. Das Wohl der Weltmitbürger mag in der Nutzenfunktion des Gebers durchaus

¹¹ Als absolut arm gelten 600 - 800 Millionen Menschen in den EL, die ein jährliches Pro-Kopf-Einkommen von \$ 50 oder weniger zur Verfügung haben. Vgl. dazu World Bank, Rural Development, Sector Policy Paper, Februar 1975.

¹² Vgl. H. R. Hemmer: *Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer*, München 1978, S. 151. Zum Humankapital siehe G. Becker: *Humankapital*, New York 1964 oder M. Blaug: *An Introduction to the Economics of Education*, London 1970.

¹³ Das heißt nicht, daß die effiziente Durchführung von Sozialprogrammen nicht angestrebt werden sollte.

¹⁴ Siehe auch O. Blume: *Sozialhilfe und Sozialhilfegesetz*, HdWW, Band 6, S. 689 - 99.

als Argument auftauchen, so daß die Opportunitätskosten nicht mehr das gewohnte Gewicht erhalten¹⁵.

3. Die Subventionierung der Nahrungsmittelproduktion

Die ordnungspolitische Kritik an der Subventionierung der Nahrungsmittelproduktion — der Brandt-Bericht sieht Mittel zur Deckung der laufenden Kosten von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln vor — wird von Schinke nicht näher begründet (S. 24). Die einseitige Bevorzugung eines Sektors widerspricht wohl den Bedingungen optimaler Allokation. Auch hier scheint ein Caveat, das für die Industrieländer (IL) zutrifft, etwas unkritisch auf EL übertragen zu werden. Dazu drei Bemerkungen:

a) Die Forderung nach einer Subventionierung des Agrarsektors muß vom Hintergrund der Absicht des Brandt-Berichts her gesehen werden, der drohenden Hungerkatastrophe in den EL zu entgehen. Der Nahrungsmittelknappheit ist dort ein eigenes Kapitel gewidmet. Beachtet man außerdem, daß die Landwirtschaft in den meisten EL lange vernachlässigt, die *terms of trade* gegen sie gerichtet und Realersparnisse des Landes in der Stadt konsumtiv verwendet worden sind, dann versteht man, daß der Agrarbereich bevorzugt gefördert werden soll¹⁶. Wie soll die Förderung aussehen?

b) Wegen der bekannten Disincentives-Effekte ist eine Subventionierung der Inputs ökonomisch besser als Nahrungsmittelhilfe. Da aus sozialpolitischen Gründen niedrige Agrarpreise angestrebt werden, ist es nur auf diese Weise möglich, die Produktion zu steigern. In der Literatur werden Inputsubventionen den Preissubventionen im allgemeinen vorgezogen¹⁷. Da die Subsistenzlandwirtschaft von dieser Art der Subventionierung meist ausgeschlossen bleibt, ließe sich allerdings wegen des negativen Verteilungseffektes Kritik anmelden.

c) Ordnungspolitisch sinnvoller wäre deshalb eine Subventionierung der Nachfrage. Der in aller Regel niedrige, von den EL administrativ

¹⁵ D. Collard: *Altruism and Economy: A Study in Non-Selfish Economics*, 2. Aufl., Oxford 1981. Dort auch weitere Literaturhinweise. Siehe auch W. W. Pommerehne: *Gebundene vs. freie Geldtransfers: Eine Fallstudie*, in: C. C. von Weizsäcker (Hrsg.): *Staat und Wirtschaft*, Berlin 1979, S. 147 - 168.

¹⁶ Vgl. G. T. Brown: *Agrarpreise und Wirtschaftswachstum*, in: *Finanzierung und Entwicklung* 14 (1977), S. 42 - 45.

¹⁷ Vgl. z. B. R. Barker, Y. Hayami: *Price Support versus Input Subsidy for Food Self-Sufficiency in Developing Countries*, in: *American Journal of Agricultural Economics*, 58, 4 (Nov. 1976, Teil I), S. 617 - 628; aber auch R. Ahmed: *Price Support Versus Fertilizer Subsidy for Increasing Rice Production in Bangladesh*, in: *Bangladesh Development Studies* 6, 2 (Sommer 1978), S. 119 - 138.

festgelegte Preis kann seine Allokationsfunktion nicht (mehr) wahrnehmen. Knappheiten werden nicht korrekt angezeigt, Zuteilungsprogramme werden erforderlich. Die Preise könnten ihre Allokationsfunktion wiedererlangen und das soziale Problem dennoch gemildert werden, wenn die Nachfrage der absolut Armen gezielt durch „Lebensmittelgeld“, z. B. im Rahmen eines Food-Stamp-Programms, gefördert würde¹⁸. Die ordnungspolitischen Bedenken entfallen dann. Das Allokationsziel und das Verteilungsziel können gleichzeitig erreicht werden.

4. Eine Aufgabe für den Weltentwicklungsfonds

Um die großen, ungedeckten Bedürfnisse der EL befriedigen zu können, ist ein umfangreicher Kapitaltransfer von Nord nach Süd notwendig; die Entwicklungshilfeleistungen sollen für die ärmsten EL zu Vorzugsbedingungen erfolgen¹⁹. Dabei ist beim Brandt-Bericht von einer Ausweitung der Programmkredite die Rede, die am besten mit Hilfe einer neuen Institution, nämlich des Weltentwicklungsfonds (WEF), durchgeführt werden könne²⁰. In dieser neuen Institution soll den EL ein stärkeres Mitspracherecht eingeräumt werden als beim IWF und der Weltbank. Schinkes Kritik (S. 27 ff.) an diesen Vorschlägen ist m. E. berechtigt.

Um dieser Kritik zu entgehen und um eine Kompetenzüberschneidung mit der Weltbank und dem IWF zu vermeiden, ließe sich vorstellen, daß der WEF zu einer internationalen Sozialbehörde ausgebaut würde. Er wäre (nur) für eine Umverteilung nach dem Bedürfnisprinzip zuständig. Der WEF könnte mit Mitteln *à fonds perdu* solche bedürfnisorientierten Programme fördern, die den EL ohne externe Unterstützung nicht möglich sind. Als Beispiel könnte das Food-Stamp-Programm von Sri Lanka dienen. Die darin vorgesehenen Reiserationen haben erheblich zu den ausgezeichneten Sozialindikatoren beige-

¹⁸ Siehe die ausführliche Darstellung dieses Vorschlags in *W. Lachmann: Nachfrageaugmentierende Grundbedürfnisstrategien und ihre externe Finanzierung — dargestellt am Beispiel eines Food-Stamp-Programms*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 102, 1 (1982), S. 53 - 76; auch *W. Lachmann: Das „Food-Stamp-Programme“ von Sri Lanka — Ein Beitrag zu einer Grundbedürfnisstrategie?*, in: *Internationales Asienforum*, 12, 4 (1981), S. 341 - 352.

¹⁹ Vgl. Das Überleben sichern: Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Köln 1980, Kap. 15; Überlegungen zum WEF finden sich auf S. 315 ff.

²⁰ Was genau unter Programmkrediten verstanden werden soll, bleibt im Brandt-Bericht unklar. Wahrscheinlich sind darunter Strukturanpassungskredite zu verstehen, wie sie neuerdings die Weltbank vergibt. Vgl. z. B. *P. M. Landell-Mills: Kredite zur Strukturanpassung. Erste Erfahrungen*, in: *Finanzierung und Entwicklung* 18, 4 (Dez. 1981), S. 17 - 21.

tragen²¹; jedoch ist Sri Lanka mit der Finanzierung fast überfordert²². Durch die Förderung solcher Programme käme man dem eigentlichen Verteilungsziel, nämlich einer Umverteilung zugunsten der Armen, ein Stück näher, während die bisherige Regelung mehr einer Umverteilung zwischen reichen und armen Gebietskörperschaften gleichkommt²³. Im Rahmen einer weltweiten Sozialen Marktwirtschaft könnten die vom WEF geförderten Sozialprogramme als Basis für eine „irenische Formel“ im Nord-Süd-Konflikt dienen (vgl. den Beitrag von Reinhard Blum in diesem Band).

Eine der von Schinke geforderten wirtschaftspolitischen Auflagen (S. 23 ff.) könnte durch die Zweckbindung dieser Mittel für Sozialprogramme erfüllt werden. Ein Anreiz, solche Programme durchzuführen, könnte durch „Matching Grants“ gegeben werden — um einen Terminus der Finanzwissenschaft aufzugreifen: Nach bestimmten Kriterien bekommen Staaten auf Antrag Zuschüsse für die Durchführung grundbedürfnisorientierter Programme²⁴.

Eine solche Umverteilung nach dem Bedürfnisprinzip würde gegen einen Transfer durch internationale Abkommen sprechen. Allein schon zur Überwachung der Programme wäre eine Behörde vorzuziehen. Diese internationale Institution müßte Befugnisse haben, Länder, die sich einer externen Überwachung der Mittelverwendung entgegenstellen, von der Mittelvergabe auszuschließen.

Beim WEF kann den EL ruhig ein stärkeres Mitspracherecht eingeräumt werden als beim IWF oder der Weltbank. Den Forderungen der EL könnte man entgegenkommen, da eine „Nehmer-Konkurrenz“ dafür Sorge tragen wird, daß die Mittel effizient verwendet werden. Weil die EL als Betroffene die Durchführung von Sozialprogrammen besser beurteilen können als die IL, wäre eine stärkere Partizipation im WEF erwünscht. Diese Überlegung gilt selbstverständlich nur bei einem vorgegebenen Mittelrahmen, sonst käme es schnell zu einer Solidarisierung der Schuldner gegen die IL, wie Schinke zu Recht befürchtet (S. 29). Das Treuhänderargument (S. 28) oder die Gefahren, die aus der Verbesserung der Stellung des Schuldners resultieren (S. 29), wären dann hinfällig, da diese Transfers nicht über Kredite erfolgen würden.

²¹ Vgl. dazu P. Isenman: Basic Needs. The Case of Sri Lanka, in: World Development, 8, 3 (März 1980), S. 237 - 258.

²² Zu den Kosten siehe W. Lachmann (1981), op. cit. und J. M. Davis: The Fiscal Role of Food Subsidy Programs, in: IMF Staff Papers 24, 1 (März 1977), S. 100 - 127.

²³ Man entginge dem Vorwurf, daß Entwicklungshilfe nur einer Subventionierung der Eliten der EL gleichkäme. Vgl. dazu R. A. Musgrave, P. Jarret: International Redistribution, in: Kyklos, 32, 3 (1979), S. 541 - 558.

²⁴ In ähnlicher Weise verfährt schon jetzt die KfW bei der Vergabe von Krediten oder Zuschüssen für die LLDCs.

Um seine Aufgaben wahrnehmen zu können, braucht der WEF in der Tat eigene Einnahmen. Die angestrebte Automatik ist insofern ordnungspolitisch zu begrüßen. Hinsichtlich der Detailvorschläge stimme ich der Kritik Schinkes voll zu; keiner der angeführten Wege ist akzeptabel. Eine internationale Entwicklungssteuer, wie sie Wiesebach kürzlich vorgeschlagen hat, die zugunsten des WEF erhoben werden könnte, wäre ordnungspolitisch wohl die sauberste Lösung²⁵.

5. Zur Bedeutung des ‚Gefangenendilemmas‘

Wo es sich nicht um rein öffentliche Güter handelt, sollte wegen der Gefahr des ‚Gefangenendilemmas‘ der marktlichen Allokation der Vorzug gegeben werden. Bei einer Umverteilung nach dem Bedürfnisprinzip — und dabei müßte in erster Linie von den absolut Armen ausgegangen werden — ist der Einwand, daß Empfänger und Träger der Kosten nicht identisch sind (S. 7), unverständlich, da es sich um eine Umverteilung handelt. Da der Arbeitsmarkt im Bereich absoluter Armut nicht zu funktionieren scheint, hilft auch keine stärkere marktliche Ausrichtung, die Not zu beseitigen. Hier sind die Grenzen der Allokationstheorie angedeutet. Das ‚Gefangenendilemma‘ zwingt uns allerdings, darüber nachzudenken, ob die Umverteilung über die Bereitstellung von öffentlichen Gütern (angebotsorientiert) oder über Maßnahmen der Nachfrageförderung (nachfrageaugmentierend) — sei es über verbesserte Beschäftigungsmöglichkeiten, sei es über Einkommenstransfers — geschehen sollte. Da die interne Durchführung beim EL liegt, würden seitens der Geberländer nur Verwendungsauflagen gemacht werden können.

III. Umverteilung nach dem Leistungsprinzip

Bei einer Umverteilung nach dem Leistungsprinzip gehen die Transfers in solche Projekte, deren interner Zinsfuß hoch ist²⁶. Probleme ergeben sich dann, wenn zwar der interne Zinsfuß hoch, die Sparquote aber wegen des niedrigen Pro-Kopf-Einkommens niedrig ist. Nur durch einen Schrumpfungsprozeß läßt sich eine Schuldenkrise vermeiden (S.

²⁵ Vgl. H. Wiesebach: Aspekte eines künftigen Systems internationaler Entwicklungsfinanzierung, in: H.-B. Schäfer (Hrsg.): Gefährdete Weltfinanzen, Bonn 1980, S. 161 - 178. Bei universeller Teilnahme wären nach seinem Vorschlag 1977 ca. 42 Mrd. \$ Entwicklungshilfe geleistet worden. Die Gelder müssen natürlich nicht in ihrer Gesamtheit dem WEF zustehen. Eine Aufteilung auf verschiedene Institutionen (IDA, FAO, etc.) ist vorstellbar.

²⁶ Während es bei einer Umverteilung nach dem Bedürfnisprinzip auch darum gehen mag, eine gewisse „Startchancen-Gerechtigkeit“ zu erreichen, stehen bei einer Umverteilung nach dem Leistungsprinzip mehr betriebswirtschaftliche Momente im Vordergrund.

6). In diesem Fall schlägt Schinke neben Maßnahmen zur Erhöhung der internen Sparneigung einen höheren Zuschußanteil vor. Auf die Minderung des Anreizes für das EL, die Sparquote zu erhöhen, weist Schinke hin. Deshalb sind wirtschaftspolitische Auflagen vonnöten. Wegen der Unmöglichkeit, direkte Einkommenstransfers an die Ärmsten zu organisieren, greift Schinke einen UNIDO-Vorschlag auf, bei der Kosten-Nutzen-Analyse den Nutzen der Ärmsten besonders zu gewichten, so daß bei der Auswahl jene Projekte bevorzugt werden, die die Ärmsten begünstigen (S. 7).

Meines Erachtens trennt Schinke in seinen Ausführungen nicht streng zwischen den beiden Umverteilungsprinzipien; seine kritischen Bemerkungen beziehen sich auf jenen Teil, den ich dem Bedürfnisprinzip zurechnen würde (direkte Einkommenstransfers, das Takagi-Modell, etc.). Es ist zu fragen, was eigentlich unter einer Umverteilung nach der Leistung zu verstehen ist.

1. Hilfe nach dem Leistungsprinzip?

Es wird von Schinke nicht konkret erläutert, was darunter verstanden werden soll. Ebenso fehlen die Implikationen für die Art der Hilfe. Wegen der hohen Rendite der Investitionen sind in diesem Fall Kredite wohl angebracht. Konsumtive Verwendung wäre daher schädlich. Soll die interne Verzinsung nur Auswahlkriterium bei vorgegebenem Hilfevolumen sein oder sollen alle Projekte, deren interner Zinsfuß mindestens so hoch ist wie der Marktzins, als solche Maßnahmen gedeutet werden? Sind dann die Kredite der Weltbank, die zu Marktkonditionen vergeben werden, solche Umverteilungsmaßnahmen? Wenn ja, worin liegt dann aber das Umverteilungs- und Hilfemoment? Jede private Direktinvestition wäre somit ja ebenfalls als Entwicklungshilfe zu interpretieren.

Hier muß auf die Referenzbedingungen eingegangen werden. Der Weltmarktzins ist nicht gleich der LIBOR. Es mag ohne weiteres sein, daß die EL bei eigener Durchführung einen höheren Zins zu leisten hätten als bei Einschaltung der Weltbank. In der Möglichkeit, die günstigeren Marktkonditionen zu erhalten, läge das Umverteilungsmoment. Hier wird allerdings deutlich, daß der Kapitalmarkt nicht funktioniert. In der Herstellung von Transparenz liegt die Hilfe. Außerdem kann die Weltbank wegen der stärkeren Diversifizierung ihrer Projekte, portfoliotheoretisch gesehen, Mittel zu günstigeren Zinsen erhalten, als wenn jedes EL selbständig an den internationalen Kapitalmarkt herantreten müßte. Damit kommen wir zu einem Problem der EL, das bei Schinke in diesem Zusammenhang nicht angeschnitten wird, nämlich die Rolle der Finanzmärkte für den Entwicklungsprozeß.

2. Die Vernachlässigung der Rolle der Finanzmärkte

Aus den Vorschlägen des Brandt-Berichts läßt sich eine Überschätzung des externen Kapitalangebots herauslesen. Die Bereitstellung von Finanzkapital garantiert jedoch noch keine Kreierung von Realkapital. Ein externes Kreditangebot ist nicht hinreichend zur Realkapitalbildung und zur Initiierung eines Entwicklungsprozesses²⁷. Es besteht die Notwendigkeit, funktionierende nationale Finanzmärkte zu schaffen. Die Möglichkeit, Ersparnisse sicher und zinsgünstig anzulegen, fördert die interne Ersparnisbildung und Ersparnisverwendung. Das indirekte Schuldverhältnis ermöglicht einen effizienten Einsatz der knappen Ersparnisse. Deshalb ist neben einer erhöhten externen Bereitstellung von Finanzkapital auch die Förderung eines effizienten Banken- oder Sparkassenwesens notwendig²⁸. Der Transformationsriemen vom Kreditangebot zur Realkapitalbildung muß untersucht werden²⁹.

3. Modifizierte Max-Weber-These für Entwicklungsländer?

Wichtig für die Realkapitalbildung ist die Herausbildung eines Unternehmerstandes, der in der Lage ist, die notwendigen intertemporalen Investitionsentscheidungen durchzuführen³⁰. Die Motivation zur Realkapitalbildung, das Interesse am „morgen“ und der Wille zur Planung müssen vorhanden sein³¹. Es ist nun zu fragen, wie eine solche

²⁷ Zur Verfügung gestellte Kredite können konsumiert oder unproduktiv angelegt werden. Eine Realkapitalbildung kann auch intern durch eine Realersparnis erfolgen, so daß eine externe Finanzierung auch keine notwendige Bedingung sein muß.

²⁸ Siehe z. B. die Aufsatzsammlung W. L. Coats, D. R. Khatkhate: *Money and Monetary Policy in Less Developed Countries. A Survey of Issues and Evidence*, Oxford 1980.

²⁹ Es besteht sonst die Gefahr, daß der Entwicklungsprozeß in einer „Black Box“ verborgen bleibt.

³⁰ Die Betonung der Unternehmer für den Wachstumsprozeß hat Schumpeter betont. Vgl. J. Schumpeter: *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, 6. Auflage, Berlin 1952, bzw. idem: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 5. Auflage, München 1980. Vgl. auch den Artikel „Economic Growth“, in: *The New Encyclopaedia Britannica*, 15. Aufl., Chicago 1981, Bd. 6, S. 213 - 219, insb. S. 216. Dabei spielt das Vorhandensein und die Verteilung des Privateigentums eine wesentliche Rolle. Ohne Landreform wird es im ländlichen Bereich kaum Investitionen und kaum Produktivitätsfortschritte geben. Vgl. dazu P. Richards, W. Gooneratne: *Basic Needs, Poverty and Government Policies in Sri Lanka*, Genf 1980.

³¹ G. Myrdal: *Asiatisches Drama: Eine Untersuchung über die Armut der Nationen*, Frankfurt/Main 1971. Er klagt darüber, daß die Menschen in Asien mit der Sicherung des Existenzminimums zufrieden sind. Siehe ebenso W. Lachmann: *Entwicklung muß von innen kommen — Biblische Perspektiven zur Entwicklungshilfe*, in: *factum*, 1981, 11/12 (Nov./Dez. 1981), S. 18 - 27. Dort auch weitere Literatur.

Sinnesänderung eintreten kann — bzw. welches die Gründe dort waren, wo sie stattgefunden hat.

Soziokulturelle Aspekte spielen hierbei eine große Rolle. Die Reformbewegung in Japan nach der Öffnung des Landes (1868) oder die Situation in Korea mögen als Beispiele dienen. Einen weiteren Hinweis gibt Turner³²: In einer Untersuchung der unabhängigen Kirchen Afrikas zeigt er, wie Entwicklung von unten stattfindet. Durch ihren Glauben wurden dort die Menschen motiviert, sie kooperierten erfolgreich in einer Gruppe, langfristige Vorhaben konnten geplant werden. Aus diesen Kirchen sind viele erfolgreiche afrikanische Unternehmer hervorgegangen.

Hier hat wohl Einsteins Wort: „Unser größtes Problem ist der Mensch“ seine Gültigkeit. Man wird ebenso an die *Weber-Tawney-These*³³ erinnert, und es wäre zu untersuchen, ob sie nicht (in modifizierter Form) auch für EL gelten könnte³⁴. Durch kulturellen Wandel müssen die Voraussetzungen für die Absorption des Ressourcentransfers geschaffen werden, damit es zu einem Entwicklungsprozeß kommen kann, der durch interne Kräfte getragen wird³⁵.

Es wäre m. E. zu überlegen, ob Entwicklungshilfe nicht verstärkt in jene Länder, Regionen oder Organisationen fließen sollte, die von ihren soziokulturellen Voraussetzungen eine effektive Absorption der Entwicklungshilfe gewährleisten. Dadurch könnte ein Anreiz für andere EL, ähnliche Bedingungen zu schaffen, gegeben sein. Die Unterstellung eines hohen internen Zinsfußes würde eine Umverteilung nach dem Leistungsprinzip rechtfertigen. Das politische Problem wird jedoch bleiben, inwieweit Entwicklungshilfe nicht auch nach dem Bedürfnisprinzip vergeben werden soll.

³² Vgl. H. W. Turner: African Independent Churches and Economic Development, in: World Development, 6/8 (1980), S. 523 - 533; ebenso siehe C. T. Morris: The Religious Factor in Economic Development, in: World Development, 8 (1980), S. 491 - 502.

³³ Vgl. M. Weber: Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus; idem: Die Protestantischen Sekten und der Geist des Kapitalismus. Wiederabgedruckt in M. Weber: Eine Aufsatzsammlung: Die protestantische Ethik I (J. Winckelmann, Hrsg.), Gütersloh 1979, S. 27 - 190, 279 - 298. Ebenso R. H. Tawney: Religion and the Rise of Capitalism: A Historical Study, Harmondsworth 1980.

³⁴ Vgl. auch G. W. Dietz: The Protestant Ethic and the Market Economy, in: Kyklos, 33, 4 (1980), S. 623 - 657; ebenso W. Lachmann (1981): Entwicklung muß von innen kommen..., a.a.O., und C. K. Kilber, K. P. Jameson: Religious Values and Social Limits to Development, in: World Development, 8 (1980), S. 467 - 480.

³⁵ Die Rolle der Kultur und die Bedeutung des kulturellen Wandels wird in einigen Beiträgen in: Entwicklung und Zusammenarbeit 7/8, 1981, behandelt. Vgl. auch K. Rennstich: Mission und wirtschaftliche Entwicklung. Biblische Theologie des Kulturwandels und christliche Ethik, München, Mainz 1980.