

Investitions- und Industrialisierungs- probleme in Entwicklungsländern

Herausgegeben von

Bernhard Pfister



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1971

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 60

SCHRIFTEN
DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 60

Investitions- und Industrialisierungs-
probleme in Entwicklungsländern



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1971

Investitions- und Industrialisierungs- probleme in Entwicklungsländern

Herausgegeben von

Bernhard Pfister



VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1971

Alle Rechte vorbehalten

© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 02552 0

Vorbemerkung

Die Abhandlungen dieses Sammelbandes sind z. T. ergänzte, jedoch im wesentlichen unveränderte Vorträge, welche auf den Arbeitstagungen des Ausschusses für Entwicklungsländer des Vereins für Socialpolitik in den Jahren 1966, 1967 und 1968 gehalten wurden.

Der Beitrag des leider so früh verstorbenen Dr. Hans-Gerhard Voigt wurde freundlicherweise von Prof. Dr. Harald Jürgensen durchgesehen.

Bernhard Pfister

Inhaltsverzeichnis

Eine dynamische Theorie der Wirtschaftsordnung als Lösung ordnungs- politischer Probleme der Entwicklungsländer	
Von Dr. R. Blum, Münster	1
Außenhandelsstruktur, komparative Kosten und nationale Integration in Entwicklungsländern	
Von Dr. U. P. Ritter, Universität Göttingen	29
Die Rolle der Stahlindustrie im Industrialisierungsprozeß der Entwick- lungsländer	
Von Dr. H.-G. Voigt †, Institut für Europäische Wirtschaftspolitik, Hamburg	51
Internationaler Währungsfonds, Weltbank und Auslandsinvestitionen unter Berücksichtigung der Investitionsschutzgesetzgebung	
Von F. W. v. Schelling, Hamburg	81
Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer und Auslandsinvestitionen	
Von Dr. Thiessen und Dr. G. Cordemann, Kreditanstalt für Wiederauf- bau, Frankfurt/Main	109
Ursache und Auswirkungen der Ergebnisse der Welt-Handelskonferenz von Neu-Delhi 1968	
Von Dr. M. Timmler, Bad Godesberg	139
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und industrielle Entwicklung in Ost- und Zentralafrika	
Von Dr. T. Oursin, Weltbank Washington	157

Eine dynamische Theorie der Wirtschaftsordnung als Lösung ordnungspolitischer Probleme der Entwicklungsländer

Von Reinhard Blum, Münster/W.

I. Der ordnungspolitische Ausgangspunkt

Das christliche Abendland hat Jahrhunderte gebraucht, um die freiheitliche und demokratische Gesellschaftsordnung zu entwickeln, zu der wir uns heute bekennen. Ausgangspunkt ist die Souveränität des Individuums. Es wurde zwar von den Fesseln eines autoritären Staates befreit, blieb aber eingebettet in eine jahrhundertealte Tradition. In ihr findet auch heute noch die Souveränität des Individuums seine Grenze und der Staat sein Fundament. Dieser demokratische Staat ist also mehr als die Summe der Interessen aller souveränen Individuen. Er wird außerdem getragen von einer organisch gewachsenen Idee von der Ordnung der Gesellschaft.

Einen entscheidenden Beitrag zur politischen Befreiung des Individuums hat das wirtschaftlich erstarkte Bürgertum geleistet. Seine ständig wachsende wirtschaftliche Macht bildet ein Gegengewicht zum autoritären Staat. In der Wirtschaft wenigstens glaubt man einen Bereich zu erkennen, in dem der Staat überflüssig ist, ja sogar Schaden stiftet. Denn er greift in eine als „natürlich“ empfundene Ordnung im wirtschaftlichen Bereich ein. Sie wird getragen von dem Eigeninteresse der Individuen, die sich in einem erbarmungslosen Wettbewerb selbst kontrollieren und dabei gegenseitig zu Höchstleistungen zwingen. Auf diese Weise führt das uneingeschränkte wirtschaftliche Eigeninteresse auch gleichzeitig zum größten wirtschaftlichen Erfolg für die gesamte Gesellschaft. Dirigent dieses Prozesses ist der souveräne Konsument. Er spielt im wirtschaftlichen Bereich dieselbe Rolle wie das souveräne Individuum im politischen Bereich¹. Jedoch wird der Staat in der Wirtschaft überflüssig — selbst der demokratische; denn der Markt gilt als viel

¹ Zu dieser Parallele vgl. Leonhard Miksch, Die Wirtschaftspolitik des Als OB. „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“. Tübingen, Bd. 105 (1949), S. 332. Hans Albert, Rationalität und Wirtschaftsordnung. Grundlagenprobleme einer rationalen Ordnungspolitik. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Andreas Predöhl aus Anlaß seines 70. Geburtstages gewidmet. Herausgegeben von Harald Jürgensen. Göttingen 1964, S. 86 ff. (Der Band bildet gleichzeitig den Aufsatzteil von Heft 3 des „Jahrbuch für Sozialwissenschaft“, Bd. 14 (1963).)

bessere Instanz zur Koordinierung von Einzelinteresse und Gemeinwohl. Die Summe der wirtschaftlichen Einzelinteressen wird mit dem Gemeinwohl identifiziert. Die Ordnung der Wirtschaft scheint dem Freiheitsprinzip noch besser zu entsprechen als eine demokratische Ordnung im politischen Bereich, denn selbst der Staat ist überflüssig. Auf diese Weise verbindet der Wirtschaftsliberalismus den demokratischen Staat mit der wirtschaftlichen Freiheit, den wirtschaftlichen Egoismus mit dem Gemeinwohl. Der Freihandel ist die entsprechende Ordnung für die wirtschaftlichen Beziehungen mit anderen Staaten. Er gilt gleichzeitig als die beste Garantie für ein friedliches Zusammenleben der Völker².

Die derart von autoritären Fesseln befreite Wirtschaft entwickelt eine ungeheure Effizienz, führt jedoch zu Disproportionalitäten zwischen Eigeninteresse und Gemeinwohl, die die liberale Wirtschaftsordnung als „Kapitalismus“ diskreditieren. Marx findet deshalb für seine alternative Ordnung ohne Privateigentum an Produktionsmitteln eine zahlreiche Anhängerschaft. Um die sozialen Spannungen zu beseitigen, erhält der Staat die Aufgabe, eine ausgleichende Sozialpolitik zu betreiben. Die von Bismarck in Deutschland geschaffene Sozialordnung bleibt lange Zeit vorbildlich. Einschneidender sind jedoch die Korrekturen, die die liberale Ordnung der Wirtschaft schon relativ früh im außenwirtschaftlichen Bereich erhält³. Die wirksamste Begründung hat List mit seinem „Erziehungszoll-Argument“ geliefert.

Hier klingt der Gedanke einer bewußten Ordnung des freien Wettbewerbs an, die die wirtschaftliche Freiheit beschränkt. Eine solche bewußte Ordnung der Wirtschaft wird aber erst mit dem Ordoliberalismus zum Bestandteil des Wirtschaftsliberalismus, als dritter Weg zwischen dem diskreditierten „Kapitalismus“ und dem als Kollektivismus empfundenen Sozialismus⁴. Man möchte sich nicht mit bloßen sozialpolitischen Korrekturen zufrieden geben, sondern die — kollektivi-

² Siehe dazu Walter G. Hoffmann, Die Idee der internationalen wirtschaftlichen Interessensolidarität. In: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, a. a. O., S. 33 f.

³ Siehe dazu ebenda, S. 32 ff.

⁴ Siehe Wilhelm Röpke, Die Lehre von der Wirtschaft. 9., durchgesehene Auflage. Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1961, S. 316 ff. An anderer Stelle spricht Röpke (*Civitas Humana. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform*. 3. Auflage. Erlenbach-Zürich 1949, S. 18 f.) von der „dritten Alternative“, die einen Zweifrontenkrieg“ eröffnen muß „gegen die Verteidiger des Status quo einer entarteten Marktwirtschaft und gegen die Kollektivisten aller Grade und Arten“. Im Vorwort des ersten Bandes von „Ordo“ (Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Herausgegeben von Walter Eucken und Franz Böhm. Godesberg 1948, S. X) wird festgestellt, daß die angestrebte Wettbewerbsordnung von der „Wirtschaftsordnung vorwiegend zentralverwaltungswirtschaftlicher Art“ und einer „sog. freien Wirtschaft“ gleich weit entfernt sei.

stische — Struktur der Wirtschaft wieder auf Formen zurückführen, die die Unabhängigkeit der am Wirtschaftsprozeß Beteiligten wiederherstellen und einen „wirklich freien“ Wettbewerb garantieren sollen. Diese Idee der Wirtschaftsordnung läßt sich vielleicht am besten mit dem von *Samuelson*⁵ geprägten Ausdruck „neoklassische Synthese“ charakterisieren. Die Frontstellung zum „Kollektivismus“ zwingt zur scharfen Abgrenzung der liberalen Prinzipien zu den kollektivistischen der „Zentralverwaltungswirtschaft“. Deshalb hat es nicht wenig Verwirrung gestiftet, daß die Suche nach dem dritten Weg, der „Kombination von Freiheit und Ordnung“⁶ gekoppelt ist mit einer scharfen Trennung der möglichen Ordnungsformen nach nur zwei mit einander unvereinbaren „Ordnungsprinzipien“, dem der Marktwirtschaft und dem der Zentralverwaltungswirtschaft⁷. Dieses „tertium non datur“ charakterisiert die ordnungspolitischen Diskussionen der Nachkriegszeit, gemildert durch das Zugeständnis einer großen Zahl von „kombinativen Möglichkeiten und somit von Ordnungsgefügen“⁸.

Im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, das den ordoliberalen Grundgedanken — mit teilweise „revolutionärer“ ordnungspolitischer Zielsetzung⁹ — der Wirklichkeit anzupassen versucht, wird der Dualismus der Ordnungsprinzipien eher noch stärker hervorgehoben, da die Soziale Marktwirtschaft als politische Leitidee¹⁰ zunächst Konzessionen an die — in großem Umfang sozialistische — Zeitströmung machen und deshalb den grundsätzlichen Unterschied zwischen Marktwirtschaft und „Lenkungswirtschaft“¹¹ noch stärker betonen mußte.

⁵ Vgl. Paul A. *Samuelson*, Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung. Zweite, vollständig neu bearbeitete Auflage. Aus dem Amerikanischen übertragen und eingeleitet von Wilhelm *Hankel*. Köln 1955, S. 12 und 615 ff.

⁶ W. *Röpke*, Die Lehre von der Wirtschaft, a. a. O., S. 316.

⁷ Vgl. derselbe, *Civitas Humana*, a. a. O., S. 38; Walter *Eucken*, Die Grundlagen der Nationalökonomie. 5., veränderte Auflage. Godesberg 1947, S. 127.

⁸ Paul K. *Hensel*, Strukturgegensätze oder Angleichungstendenzen der Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme von Ost und West? In: *Ordo*, Bd. 12 (1960/61), S. 310.

⁹ Sie ist besonders ausgeprägt bei W. *Röpke*, der die Vertreter einer liberalen Ordnung ermuntert, sie sollten sich im „antikapitalistischen Radikalismus nicht von Sozialisten übertreffen lassen“ (*Civitas Humana*, a. a. O., S. 45).

¹⁰ Siehe dazu Hans-Jürgen *Seraphim*, Kritische Bemerkungen zur Begriffs- und Wesensbestimmung der Sozialen Marktwirtschaft. In: Wirtschaftsfragen der freien Welt. Zum 60. Geburtstag von Bundeswirtschaftsminister Ludwig *Erhard*. Herausgegeben von Erwin *Beckerath*, Fritz *Meyer*, Alfred *Müller-Armack*. Frankfurt a. M. 1957, S. 184, S. 187 f. Siehe dazu auch R. *Blum*, Soziale Marktwirtschaft. Wirtschaftspolitik zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus. In: Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung. 18. Tübingen 1969.

¹¹ Diese Alternative schien Alfred *Müller-Armack* treffender zu sein als „Planwirtschaft und Marktwirtschaft“. Siehe dazu Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft. Hamburg 1947, insbesondere S. 59 und S. 67.

Das führte dazu, daß die deutsche Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit mit der ordnungspolitischen Alternative „Planwirtschaft oder Marktwirtschaft“ belastet wurde — wie man rückblickend sagen könnte¹². Der „Instrumentale Charakter“¹³ der Sozialen Marktwirtschaft hätte ihr eigentlich gestatten müssen, in der wirtschaftlichen Planung keine Alternative mehr zur Marktwirtschaft zu sehen¹⁴, sondern ebenfalls nur ein Instrument, über dessen wirtschaftspolitische Brauchbarkeit die Leistungsfähigkeit entscheidet. Erst die jüngste Wirtschaftspolitik scheint hier eine Revision der Möglichkeiten liberaler Wirtschaftspolitik anzudeuten, was gerade die Diskussion um das „Stabilitätsgesetz“ zeigt. Auf diesem Hintergrund gewinnt die Tagung des Vereins für Socialpolitik 1966 in Hannover mit ihrem Generalthema „Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute“ eine geradezu symbolische Bedeutung. Man ist geneigt, sich an die historische Tagung von 1932 in Dresden zu erinnern, auf der Alexander Rüstow in der Aussprache zum Thema „Deutschland und die Weltkrise“ zum ersten Mal die Grundgedanken des Ordoliberalismus in einer wirtschaftspolitischen Diskussion auf aktuelle Fragen anwandte¹⁵. Rüstow beklagte den zunehmenden Einfluß der Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik, der die staatliche Autorität untergrabe und die Wirtschaftspolitik zu einer Ansammlung unkoordinierter Interventionen mache. Um diesen Zustand zu ändern, forderte Rüstow eine Stärkung der staatlichen Autorität und einen „liberalen Interventionismus“ als „systemgerechte Ausrichtung staatlicher Eingriffe“. Schließlich erfolgte auch auf derselben Dresdener Tagung Mackenroths „Husarenritt“ — wie es Predöhl heute nennt¹⁶

¹² Siehe dazu G. Gäfgen in seiner Einleitung zu dem Sammelband „Grundlagen der Wirtschaftspolitik“. In: Neue Wissenschaftliche Bibliothek 11. Köln, Berlin 1966, S 11. Müller-Armack (Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, a. a. O., S. 92) bezeichnet die geistesgeschichtlichen Ideen des 19. Jahrhunderts als „störendes Beiwerk“, als eine Last für die „Theorie der Marktwirtschaft“. Ebenso wird die „antithetische Denkform“ des 19. Jahrhunderts, auf die die Alternative „freie Marktwirtschaft und Wirtschaftslenkung“ zurückgeht, als überholt bezeichnet (vgl. ebenda, S. 141 f.).

¹³ Vgl. ebenda, S. 66 f. sowie Hans-Jürgen Seraphim, a. a. O., S 186.

¹⁴ Diese Alternative ist auch im Ordoliberalismus keineswegs selbstverständlich. Siehe zum Beispiel W. Röpke, Die Lehre von der Wirtschaft, a. a. O., S. 305 f. sowie R. Blum, a.a.O.

¹⁵ Siehe Verhandlungen des Vereins für Sozialpolitik in Dresden 1932. Deutschland und die Weltkrise. Herausgegeben von F. Boese. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 187. München und Leipzig 1932, S. 62 ff.

¹⁶ Andreas Predöhl, Zur Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. In: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik. Gerhard Mackenroth zum Gedächtnis von seinen Freunden und Schülern. Herausgegeben von Erik Boettcher. Bd. 1 der Reihe „Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften“. Studien in den Grenzbereichen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Tübingen 1964, S .157.

— gegen die gesamte ökonomische Theorie, die er als „ideologisch und unrealistisch“ klassifizierte¹⁷.

II. Die ordnungspolitische Problematik der Entwicklungsländer

Bereits die deutschen Erfahrungen mit der Sozialen Marktwirtschaft zeigen, daß nüchterne Einsicht, die die aus dem 19. Jahrhundert überkommene „antithetische Denkform“ überwinden möchte, der traditionellen Denkweise immer wieder zu unterliegen droht. Diese Gefahr scheint immer dann am größten zu sein, wenn es gilt, neu zu beginnen. Dies galt für Deutschland nach 1945, als die Siegermächte dazu neigten, das Chaos zu nutzen, um der Bevölkerung in ihren Besatzungszonen die in den Heimatländern vorherrschenden Ordnungsvorstellungen in möglichst reiner und idealer Form nahezubringen, ohne Rücksicht auf die „konkreten Sozialkörper“¹⁸, den „historischen Moment mit seinen besonderen Machtkonstellationen und Imponderabilien“¹⁹. Die politische Spaltung in Ost und West hat nach 1945 die dualistische Denkweise erneut begünstigt.

Das politische Prestige dürfte wohl auch eine wesentliche Grundlage sein für die Anwendung der längst für überholt gehaltenen antithetischen Denkform auf die ordnungspolitischen Konzepte für die Entwicklungsländer. Dies gilt für die Wirtschaftsordnung in besonderem Maße, weil die wirtschaftliche Entwicklung als Beweis für die Überlegenheit politischer Systeme angesehen wird. So stellt man die in ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Struktur größtenteils völlig amorphen und in ihrer staatlichen Existenz ständig bedrohten Entwicklungsländer vor eine nur aus der europäischen Entwicklung verständliche ordnungspolitische Alternative „Marktwirtschaft oder Planwirtschaft“. Dafür mangelt es in den Entwicklungsländern aber meistens an Verständnis, weil eine der europäischen vergleichbare Vorstellung von der Gesamtordnung der Gesellschaft fehlt. Die vordringende westliche Zivilisation hat andererseits die vorhandene einheimische Ordnung — vor allem auch die der sozialen Sicherheit in traditionellen Gemeinschaften — weitgehend zerstört.

Es scheint so, als sei der einzige Kristallisierungspunkt für eine neue Ordnung das Geld, der Dollar. Alles gilt als käuflich. Der Europäer ist jedesmal bestürzt über das Ausmaß der Korruption in diesen Ländern, die jeden Ansatz einer an europäischen Maßstäben gemessenen Ordnung immer wieder zerstört. Das ist um so leichter, da diese Völker

¹⁷ Vgl. ebenda.

¹⁸ Vgl. dazu H. Albert, a. a. O., S. 105.

¹⁹ Vgl. dazu Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Herausgegeben von Edith Eucken und K. Paul Hensel. Bern und Tübingen 1953, S. 251.

häufig noch dem „paradiesischen Zustand“ ihrer alten Ordnungen mehr verbunden sind als dem „ora et labora“, mit dem der hl. Benedict bereits die Christen auf die Anforderungen der modernen Erwerbswirtschaft vorbereitete. Der Einfluß des Christentums auf unsere wirtschaftliche Entwicklung ist ja seit Max Webers religionssoziologischen Untersuchungen geläufig.

Trotz der mangelnden Ausbildung des für die entwickelten westlichen Länder selbstverständlichen „Erwerbstriebs“²⁰ ist es der Wunsch jedes Entwicklungslandes, den wirtschaftlichen Vorsprung der westlichen Länder in wenigen Jahren nachzuholen. An dieser noch sehr fernen Zukunft orientiert sich aber bereits heute die Oberschicht bei ihren Forderungen an den Lebensstandard²¹. Soziale Spannungen von explosivem Charakter haben nur deshalb noch eine relativ geringe Bedeutung, weil Schulbildung und Erziehung immer noch einen relativ geringen Teil der Bevölkerung erfassen und zudem oft nur ein niedriges Niveau erreichen²². Die erstaunliche politische Ruhe in

²⁰ Wie sehr er selbst in einem Lande fehlt, das seit hundert Jahren — unter amerikanischem Schutz — selbständig ist und der freien wirtschaftlichen Entwicklung offensteht, zeigt das Beispiel Liberias. Trotz einer von amerikanischen Sklaven abstammenden reichen Oberschicht befindet sich selbst der Handel des Landes — in der Regel der Anfang einer umfassenden erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit — fast ausschließlich in den Händen von Ausländern, meistens Libanesen. Man gewinnt den Eindruck, als beschränke sich die erwerbswirtschaftliche Tätigkeit der reichen Oberschicht auf die Nutzung des Grundbesitzes einschließlich der — oft durch Korruption von staatlichen Stellen manipulierten — Grundstücksspekulation und der stillen Teilhaberschaft an ausländischen Firmengründungen, die oft für Mithilfe bei der Überwindung der nicht unbeträchtlichen bürokratischen Hindernisse gewährt wird. Zudem kann Bodeneigentum nur von Liberianern erworben werden. Zur Aufbesserung des Einkommens von staatlichen Funktionären dient offenbar nicht selten folgende Transaktion: Die Frau eines Funktionärs baut ein Haus — nicht selten wohl mit „Handgeldern“, die der Ehemann für irgendwelche hilfreiche Dienstleistung erhalten hat. Dieses Haus mietet der Staat und stellt es seinem Funktionär als Dienstwohnung zur Verfügung. Bescheidene Bungalows in den Außenbezirken der Hauptstadt erzielen bereits eine Monatsmiete von 250 \$.

²¹ Ein höherer Regierungsbeamter erhält zum Beispiel in Liberia bei Dienstreisen Tagesspesen von § 60,—. Das sind bereits 10 \$ mehr als ein Boy in einem europäischen Haushalt im ganzen Monat bekommt. Der Tagesverdienst eines werktätigen Liberianers in der Landwirtschaft (vor allem in Gummiplantagen), in der etwa 80 % der werktätigen Bevölkerung arbeiten, beträgt bei einer Arbeitszeit von acht Stunden 68 cts. Ein Minister soll ein offizielles Gehalt von 600,— \$ monatlich erhalten. Das entspricht, gemessen an einem europäischen Warenkorb, 600,— DM. Damit ist ein an westlichen Ländern orientierter Lebenstandard kaum zu finanzieren. Die Erfüllung des Wunsches treibt zur Erschließung von Nebeneinnahmen. Da — nach amerikanischem Vorbild — die Inhaber öffentlicher Ämter sich einer privaten Nebentätigkeit versagen sollen, werden die Ehefrauen Partner geschäftlicher Nebentätigkeit.

²² So wird zum Beispiel der liberianischen Landesuniversität in Monrovia kaum das Niveau einer deutschen Oberschule zugelassen.

einem Land, wie z. B. Liberia, ist sicher — in der Terminologie zweier amerikanischer Sozologen — „social function of ignorance“²³.

Der unbestrittene Vorrang der wirtschaftlichen Entwicklung lässt die Eliten in Entwicklungsländern — soweit sie nach der Trennung von ihrer traditionellen Ordnung der Sippen und Stämme überhaupt noch über ihr eigenes, persönliches Interesse hinaus denken²⁴ — selten bis zu dem Problem der Wirtschaftsordnung vordringen. Die Alternative Marktwirtschaft oder Planwirtschaft ist dieser Elite nicht als Ausdruck einer „Gesamtlebensordnung“ zugänglich, sondern höchstens als Instrument für eine schnelle wirtschaftliche Entwicklung. Wer sich einen Eindruck von den in den Entwicklungsländern vorhandenen „Märkten“ verschafft hat, wird auch als ordnungspolitisch geschulter West-europäer schnell die Illusion aufgeben, daß man von diesen Märkten die Steuerung der wirtschaftlichen Entwicklung in absehbarer Zeit erwarten könnte; ganz zu schweigen von so komplizierten Instrumenten wie sie westliches ordnungspolitisches Denken in der Wettbewerbsordnung entwickelt hat. Ein um seine staatliche Einheit ständig ringendes Land mit einer mangelhaften politischen Ordnung dürfte eher zum Spielball einer freien Wirtschaft werden als zu ihrem Ordnungsfaktor. Letztlich ist es ja diese Einsicht gewesen, die den Ordoliberalismus hervorgebracht hat und seine Forderung nach einem starken Staat. Wo traditionelle oder sogar archaische Wirtschaftsformen mit modernen, industriellen Zusammentreffen, wäre aber eine Wettbewerbsordnung eine unerlässliche Voraussetzung für eine marktwirtschaftliche Ordnung.

²³ Siehe Wilbert E. Moore und Melvin M. Tumin, Some Social Functions of Ignorance. „American Sociological Review, Vol. 14 (1949), S. 787 ff. Eine solche Interpretation mag in besonderem Maße für Liberia gelten. Trotz seiner hundertjährigen Tradition als älteste Republik Afrikas und freies Land — was liberianische Politiker in ihren Festreden gern hervorheben — bezeichnen europäische Kenner Afrikas dieses Land als das unterentwickeltest des Kontinents. In Entwicklungsländern erfahrene Engländer weisen ironisch darauf hin, daß Liberia nie europäische Kolonie gewesen ist. Selbst ein akademisch — in Europa — ausgebildeter Afrikaner eines Nachbarlandes äußerte geringschätzig, Liberia hätte als europäische Kolonie einen höheren Entwicklungsstand erreicht. Seine Freiheit vom „Kolonialismus“ habe es jedenfalls überhaupt nicht genutzt.

²⁴ Die Zerstörung der alten traditionellen Ordnung, die ohne Zweifel in der Regel eine schnelle wirtschaftliche Entwicklung behindert, und das Vordringen westlichen, erwerbswirtschaftlichen Denkens haben durchaus nicht positive Folgen für die Ausprägung eines neuen Gemeinschaftsgefühls und verantwortungsvoller staatsbürgerlicher Gesinnung, ohne die moderne Staaten im westlichen Sinne aber nicht existenzfähig sind. Für den mangelnden „Bürgersinn“ sei wieder ein Beispiel aus eigener Erfahrung in Liberia angeführt: Ein Mitglied einer prominenten Familie besitzt eine Villa in einem neuen Wohnviertel, dessen Straßen noch nicht mit einer festen Decke versehen sind. Um sich vor dem Staub zu schützen, den Autos aufwirbeln, läßt der Hauseigentümer einfach die an seiner Villa vorbeiführende öffentliche Straße verbarrikadieren.

Somit ist es nicht verwunderlich, wenn eine sich als Träger des Staates fühlende Elite eines Entwicklungslandes, die gesamtwirtschaftlich denkt, bei der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes eher zu dem Instrument der Planung als zu dem der Marktwirtschaft greifen wird; dies um so mehr, da fast alle westlichen Länder Entwicklungshilfe nur nach „Entwicklungsplänen“ gewähren, für deren Aufstellung sie besondere Experten entsenden. Das gilt natürlich in besonderem Maße auch für die der Entwicklungshilfe verpflichteten internationalen Organisationen. So dürfte es nicht abwegig sein zu vermuten, daß die — mit amerikanischen und europäischen Beratern ausgestatteten — Planungsbehörden der Entwicklungsländer nicht selten auch die erste Keimzelle einer geordneten staatlichen Verwaltung sind. Hinzu kommt als Nachteil für die marktwirtschaftliche Ordnung, daß die Eliten der Entwicklungsländer die Vorbilder nicht bei den alten europäischen Nationen suchen, deren heutige wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation für Entwicklungsländer eher ein Zukunftsziel als ein Ausgangspunkt für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sein kann. Die Wahrscheinlichkeit, daß das „deutsche Wirtschaftswunder“ einmal als solches bekannt und darüber hinaus mit der Marktwirtschaft verbunden wird, ist gering. Weit mehr Aufmerksamkeit erregt China und seine Entwicklungspolitik, weil sie in einem kurzen, überschaubaren und noch gegenwärtigen Zeitraum spektakuläre Erfolge erzielt hat.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich zunächst, daß die ordnungs-politische Alternative, wie sie aus der europäischen Tradition entwickelt worden ist, die Entwicklungsländer überfordert. Die eigene Erfahrung sollte es gerade uns Deutschen erleichtern, auch pragmatisch und nicht nur in Prinzipien zu denken. Die eigene Wirtschaftsgeschichte beweist, daß die „Durchstaatlichung“ der Wirtschaft für Deutschland von Anfang an charakteristisch ist, wie Gustav Stolper²⁵ feststellt. Wie in allen übrigen europäischen Ländern „gehörten auch in Deutschland Staatshilfe und Staatsinitiative beim Ausbau der Industrie zu den wichtigsten Triebkräften der kapitalistischen Entwicklung“²⁶. Nach Stolper war die Industrie im Preußen des achtzehnten Jahrhunderts „fast ausschließlich eine Schöpfung des Staates“²⁷. Ist es deshalb verwunderlich, wenn westlich orientierte Kreise südamerikanischer Länder neuerdings im Preußen Bismarcks ein Vorbild für die Entwicklungspolitik ihrer eigenen Länder sehen? So konnte man

²⁵ Gustav Stolper, fortgeführt von Karl Häuser und Knut Borchardt, Deutsche Wirtschaft seit 1870. Mit einem Vorwort von Toni Stolper. Tübingen 1964, S. 87.

²⁶ Ebenda, S. 45.

²⁷ Ebenda, S. 7.

der Tagespresse entnehmen²⁸, daß christlich-soziale Kreise in Argentinien und wohl auch in Brasilien und anderen südamerikanischen Ländern den „Bismarckismus“ als neues Konzept einer auf „nationalem Dirigismus“ aufbauenden Entwicklungspolitik fordern, die den Unternehmern die aktive Unterstützung des Staates garantiert.

Deshalb kann man mit Recht sagen, daß das Entwicklungsproblem eigentlich alt und unserer Wissenschaft und Politik seit jeher geläufig sei, wie Pfister feststellt und auf die historischen Beispiele des Merkantilismus, der „industriellen Revolution“ und der wirtschaftlichen Erschließung der Vereinigten Staaten, Kanadas, Australiens und Neuseelands hinweist²⁹. Trotzdem erfüllt es uns heute mit einer gewissen Besorgnis, wenn ein dem Westen sehr verbundenes und von ihm gefördertes Land wie Indien bei seiner wirtschaftlichen Entwicklung dem Staat und seinen Fünfjahresplänen³⁰ eine so bedeutende Rolle zuweist. Deshalb hält es W. G. Hoffmann zum Beispiel in seiner Darstellung der Wirtschaftsprobleme der Indischen Union³¹ „zum mindesten vor einem deutschen Leserkreis“ für erforderlich — gewissermaßen als Entschuldigung —, „etwas zur Methodik der Planung“ zu sagen. Andererseits beweist gerade Indien, wie Pfister zeigt³², daß die großen wirtschaftspolitischen Leitbilder und Gegensätze „Wettbewerb oder zentrale Lenkung“ durchaus lebendig sind und der Wirtschaftspolitik als Orientierung dienen.

Allerdings sollte der heutige Wirtschaftsliberalismus in den in den Entwicklungsländern allgemein üblichen Wirtschaftsplanung und der Präsenz der wirtschaftspolitischen Leitbilder „Marktwirtschaft“ und „Zentrale Planung“ Problematik und Aufgabe der Ordnungspolitik in den Entwicklungsländern zugleich erkennen. Nicht die Tatsache der staatlichen Aktivität in der Wirtschaft und der Wirtschaftsplanung sollte erschrecken, sondern vielmehr die Identifizierung einer solchen Entwicklungspolitik mit einer „Socialist Pattern of Society“, wie es zum Beispiel in Indien geschieht. Hierin deutet sich eine für den liberalen Gedanken der Wirtschaftsordnung katastrophale Entwicklung an. Er ist in Gefahr, für die Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern bedeutungslos zu werden, wenn wir es zulassen, daß staatliche Aktivität in der Wirtschaft und staatliche Planung eine Wirtschaftsordnung als

²⁸ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. 10. 1966, S. 2 (Noch einmal drei Monate „Bewährungsfrist“ für Ongania von Willy Oehm).

²⁹ Bernhard Pfister, Probleme der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung in Entwicklungsländern. In: Ordo, Bd. 12 (1960/1961), S. 254 f.

³⁰ Siehe dazu Walter G. Hoffmann, Wirtschaftsprobleme der Indischen Union. Dargestellt am Beispiel des Dritten Fünfjahresplanes. In: Gestaltungsaufgaben der Weltwirtschaft, a. a. O., S. 443 ff.

³¹ Ebenda, S. 444.

³² B. Pfister, a. a. O., S. 253 f.

sozialistisch abstempeln. Zu dieser Schlußfolgerung werden die Entwicklungsländer geradezu durch den traditionellen, westlichen ordnungspolitischen Dualismus gezwungen. Auch in diesem Punkte sollten wir aus der eigenen ordnungspolitischen Erfahrung lernen: Aus einer ähnlichen Situation heraus hat nämlich der Neoliberalismus nach einem dritten Weg zwischen Kapitalismus und Sozialismus gesucht und den „Ordoliberalismus“ entworfen, der mit der Sozialen Marktwirtschaft zu einem zeitnahen, zukünftiger Interpretation offenen wirtschaftspolitischen Leitbild entwickelt wurde. Was wäre aus der Bundesrepublik geworden, wenn es nicht zu diesem Kompromiß gekommen wäre! Haben wir bisher genug getan, um den Entwicklungsländern für einen liberalen dritten Weg einen verlässlichen Leitfaden zu geben? Unser eigenes „Wirtschaftswunder“ droht uns so zu verblenden, daß wir in die Gefahr geraten zu erkennen, daß letztlich nicht das Festhalten an Prinzipien, sondern ein zeitgemäßer und der wirtschaftlichen und politischen Wirklichkeit Rechnung tragender dritter Weg, nämlich die Soziale Marktwirtschaft, diesen Prinzipien erst wieder zu neuem Ansehen verholfen hat.

Die Marktwirtschaft als Ordnungsprinzip kann deshalb in Entwicklungsländern, um erfolgreich zu sein, nicht so sehr Ausgangspunkt der Wirtschaftspolitik, sondern nur ihr langfristiges Ziel sein. Damit es erreicht wird, bedarf es einer Theorie der Wirtschaftsordnung, die den aus der europäischen Entwicklung erwachsenen ordnungspolitischen — dualistischen — gegenwärtigen „Endzustand“ als statisch und für eine wirksame Entwicklungspolitik aus liberalem Geiste schädlich überwindet. Dazu soll im folgenden eine „dynamische Theorie der Wirtschaftsordnung“ entwickelt werden.

III. Grundzüge einer „dynamischen Theorie der Wirtschaftsordnung“

Eine solche Theorie hat zu differenzieren zwischen der langfristig angestrebten Ordnung und den zweckmäßigsten Mitteln zur Bewältigung der einem Lande gestellten wirtschaftspolitischen Aufgaben. Dieser Ausgangspunkt liefert dem Ökonomen eine klare wirtschaftliche Zielsetzung. Erst hier ist er in der Lage, seine als wirtschaftlicher Spezialist gesammelten Erkenntnisse voll einzusetzen. In der Sprache der modernen Wirtschaftswissenschaft spricht man auch von der „Operationalisierung“ wirtschaftlicher Zielsetzungen. Ist ein schnelles wirtschaftliches Wachstum das gesetzte Ziel, so wäre zunächst zu fragen, was der Markt leisten kann, um dieses Ziel zu erreichen.

Es ist bereits angedeutet worden, daß er den gestellten Aufgaben in Entwicklungsländern zunächst nur unvollkommen gerecht werden kann. Die ordnungspolitische Bedeutung dieser Feststellung läßt sich

am besten am ordoliberalen Ausgangspunkt erläutern. Für *Böhm* war es selbstverständlich, daß „nationale Ziele“ existieren³³, die sich über den Wettbewerbsmechanismus des Marktes hinwegsetzen. *Eucken* verdanken wir die Erkenntnis, daß der Markt auch bei „vollständiger Konkurrenz“ Ergebnisse liefern kann, die gesamtwirtschaftlich unerwünscht sind³⁴; so zum Beispiel bei großen Einkommensunterschieden, die im wirtschaftlichen Wachstum unvermeidlich sind. Die sich hieraus ergebenden „erheblichen Unterschiede in der Verteilung der Kaufkraft“ lenken die „Produktion auf die Deckung relativ unbedeutender Bedürfnisse, während dringende Bedürfnisse anderer Einkommensbezieher noch nicht befriedigt sind“. Luxusprodukte werden in diesem Fall bereits erzeugt, obgleich lebensnotwendige Güter für Haushalte mit niedrigem Einkommen fehlen³⁵. Unberücksichtigt läßt der Markt nach *Eucken* weiterhin jene gesamtwirtschaftlich als Kosten in Rechnung zu stellenden Schäden der privatwirtschaftlichen Gütererzeugung, die in deren Wirtschaftsrechnung nicht eingehen. Wir würden heute von „Umweltproblemen“ sprechen. Auch sie machen Eingriffe des Staates erforderlich. Das gilt schließlich auch für alle Märkte, auf denen das Angebot ein anomales Verhalten zeigt, eine Erscheinung, die auf den Arbeitsmärkten schon recht früh in unserer Wissenschaft analysiert worden ist.

Bereits diese aus (ordo-)liberalem Geist geäußerten Bedenken reichen vollends, um die Zurückhaltung der Entwicklungsländer gegenüber der Marktwirtschaft als Instrument der Entwicklungspolitik zu erklären, denn ihre anspruchsvollen wirtschaftlichen Ziele dürften sich meistens über den Steuerungsmechanismus des Marktes hinwegsetzen, ja sie müßten sich darüber hinwegsetzen, weil, wie *Böhm* bereits am traditionellen Liberalismus kritisierte³⁶, nicht zu erwarten ist, daß gesamtwirtschaftliche Aufgaben sich aus der „Froschperspektive“ des einzelnen Marktteilnehmers heraus bewältigen lassen.

Dies gilt insbesondere für eine „dynamische“, das heißt vor allem wachsende Wirtschaft. Bei einer bewußten Entwicklungspolitik wird die „Froschperspektive“ — der mit ihr charakterisierte Markt — ein unterschiedliches Gewicht erhalten. In diesem Rahmen muß man *Böhms* Ausgangspunkt sehen, daß die „freie Wirtschaftsordnung“ —

³³ Siehe Franz *Böhm*: Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung. Nebst Einleitung der Herausgeber. In: *Ordnung der Wirtschaft*. Herausgegeben von F. *Böhm*, W. *Eucken*, H. *Großmann-Doerth*, Heft 1. Stuttgart und Berlin 1937, S. 161 f.

³⁴ Siehe W. *Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 300 ff.

³⁵ *Eucken* verweist hier (ebenda, S. 300, Fußnote) auf *Böhm-Bawerk* (Nachteilige Wirkungen des freien Wettbewerbs. In: *Gesammelte Schriften* 1924, S. 475 ff.).

³⁶ Siehe F. *Böhm*, Die Ordnung der Wirtschaft, a. a. O., S. VIII.

einer „dynamischen Wirtschaft“ — eine „dynamische Ordnung“ ist³⁷. Im frühen Ordoliberalismus liegt also schon der Ansatz zu einer „dynamischen Theorie der Wirtschaftsordnung“. Nur sie ist in der Lage, die Erfahrungen mit der Industrialisierung in den westlichen Ländern mit den wirtschaftlichen Aufgaben in Entwicklungsländern zu einer fruchtbaren Synthese zu verbinden. Denn es gibt in der Entwicklung der europäischen Industrieländer nicht nur „liberale Epochen“, sondern auch den Merkantilismus, das heißt den Staat als „dynamische Kraft“. Daraus leitet Thalheim³⁸ die Notwendigkeit ab, „die Wachstumsproblematik nicht nur abstrakt generalisierend, sondern unter Berücksichtigung des Entwicklungsstandes und der strukturellen Entwicklungsvoraussetzungen einer Volkswirtschaft zu sehen“.

Im Bereich der Infrastruktur wird die staatliche Planung heute allgemein als selbstverständlich anerkannt³⁹. Die deutschen Erfahrungen der Nachkriegszeit zeigen darüber hinaus, daß Eucken's Unterscheidung zwischen lebensnotwendigen Gütern und Luxusgütern, die im wirtschaftlichen Wachstum vom Markt begünstigt werden, wirtschaftspolitische Konsequenzen hat. Diese Unterscheidung hat in Deutschland eine Rolle gespielt, als nach der Währungsreform nicht alle Bereiche sofort aus der Bewirtschaftung entlassen wurden. Eucken selbst hat auf einzelnen Gebieten für Sonderregelungen plädiert und für Altbauwohnungen, Nahrungsmittel und andere Konsumgüter eine „Übergangslösung“ vorgeschlagen⁴⁰. Für den Wohnungsbau

³⁷ Vgl. ebenda, S. 16 ff. und S. 44. Bei den Ordoliberalen (Eucken und Hayek) sieht auch Erik Boettcher in seiner Phasentheorie der wirtschaftlichen Entwicklung einen Ansatz zu einer dynamischen Theorie der Wirtschaftsordnung (siehe Phasentheorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Ein Ansatz zu einer dynamischen Theorie der Wirtschaftsordnung. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Herausgegeben von H.-D. Ortlieb. 4. Jahr (1959). Zur Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Festausgabe für Eduard Heimann zum 70. Geburtstag. Tübingen 1959, S. 23 ff.).

³⁸ Karl C. Thalheim, Über die Beziehungen zwischen Wirtschaftssystem und wirtschaftlichem Wachstum. In: Festgabe für Friedrich Bülow zum 70. Geburtstag. Herausgegeben von O. Stammer und K. C. Thalheim. Berlin 1960, S. 348.

³⁹ Das ist für den Ordoliberalismus allerdings noch keineswegs selbstverständlich. Eucken hegte noch die Vorstellung, daß auch über Investitionen in die Infrastruktur durch den Markt und das Preissystem entschieden werden könnte (siehe Walter Eucken, Deutschland vor und nach der Währungsreform. In: Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft. Herausgegeben von A. Hunold. Erlenbach-Zürich 1951, S. 179). Fritz W. Meyer (Entwicklungshilfe und Wirtschaftsordnung. In: Ordo, Bd. 12 (1960/1961), S. 279 ff.), der sich vor allem mit Gunnar Myrdals These auseinandersetzt, daß Entwicklungsländer nur über eine umfassende Wirtschaftsplanung das wirtschaftliche Wachstum einleiten und aufrechterhalten können (vgl. G. Myrdal, Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen. Stuttgart 1959, S. 77 ff.), geht jedoch davon aus, daß die Infrastruktur in jeder Wirtschaftsordnung geplant werden muß (a. a. O., S. 279).

⁴⁰ Vgl. W. Eucken, Deutschland vor und nach der Währungsreform, a. a. O., S. 158.

besteht diese Übergangslösung praktisch noch heute, ganz abgesehen von jenen nicht unwesentlichen Bereichen der Landwirtschaft, des Verkehrs- und Nachrichtenwesens und der Energiewirtschaft, deren Einbeziehung in einen freien Markt auch in der sozialen Marktwirtschaft noch nicht ernsthaft erwogen worden ist⁴¹.

In der deutschen Wirtschaftswissenschaft hat die Unterscheidung zwischen lebensnotwendigen und nicht lebensnotwendigen Gütern nach 1945 zu dem Konzept der „Marktspaltung und Kernplanung“⁴² geführt, als „Symbiose“ zu der vorherrschenden Alternative „Planung oder Marktwirtschaft“⁴³. Der Grundgedanke war dabei, den Kern des lebensnotwendigen Bedarfs der Bevölkerung staatlich zu planen und die darüber hinausgehenden Bedürfnisse der Befriedigung durch den freien Markt zu überlassen. Diesem Ordnungssystem wurde als Vorteil angerechnet, daß es indifferent gegenüber der Besitz- und Eigentumsordnung sein, aber auch genügend Raum für eine tiefgreifende Investitionslenkung lassen würde⁴⁴.

Eine ähnliche Skepsis gegen eine Neuordnung aus rein liberaler Sicht richtet sich auch gegen die liberale Gestaltung der Weltwirtschaft. Entsprechende Versuche in der Havanna-Charta und den Abkommen von Bretton-Woods spricht *Predöhl* jegliche Eignung zur Neuordnung der Weltwirtschaft ab. Nur das Fehlen einer entwicklungstheoretischen Konzeption konnte nach seiner Meinung darüber hinwegtäuschen⁴⁵. Ähnlich wie bei dem Prinzip der Marktwirtschaft wäre demnach auch bei dem Prinzip des Freihandels zu fragen, was es als Mittel einer bewußten Entwicklungspolitik leisten kann. Das liefe auf eine Auseinandersetzung mit der Theorie der komparativen Kosten hinaus. Auf ihre geringe Bedeutung für die Erklärung der tatsächlichen Entwicklung der Weltwirtschaft weist die Literatur in zunehmendem Maße hin⁴⁶.

Die tatsächliche „Weltwirtschaftspolitik“, die inzwischen mehr ist als eine „Welthandelspolitik“, hat das Freihandelskonzept an vielen Stel-

⁴¹ Vgl. dazu Heinz *Lampert*, Die Wirtschafts- und Sozialordnung. In: Geschichte und Staat, Bd. 107/108. München-Wien 1965, S. 139 ff.

⁴² Siehe Wilhelm *Kromphardt*, Marktspaltung und Kernplanung in der Volkswirtschaft. In: Dortmunder Schriften zur Sozialforschung. Heft 3. Dortmund 1947.

⁴³ Vgl. ebenda, S. 6 f.

⁴⁴ Vgl. ebenda, S. 17.

⁴⁵ A. *Predöhl*, Zur Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, a. a. O., S. 171.

⁴⁶ Als jüngster Beitrag siehe Helmut *Hesse*, Die Bedeutung der reinen Theorie des internationalen Handels für die Erklärung des Außenhandels in der Nachkriegszeit. „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“, Tübingen. Band 122 (1966), S. 221 ff. Siehe auch *derselbe*, Der Außenhandel in der Entwicklung unterentwickelter Länder unter besonderer Berücksichtigung Lateinamerikas. Tübingen 1961, S. 60 ff.

len durchlöchert. Das GATT als verbliebener Rest der Havanna-Charta, das sich die Steigerung des Lebensstandards der Welt auf der Grundlage des Freihandelsprinzips zum Ziel gesetzt hat, mußte bereits im Jahre 1955 seine Generalklausel für Ausnahmeregelungen (Art. XXV a) auf den politischen Druck der Entwicklungsländer hin revidieren und für sie das Recht auf den Schutz heimischer Industriezweige grundsätzlich anerkennen. Im Jahre 1965 mußte dann die Welt-handelskonferenz in Genf noch weitergehende Konzessionen an die Entwicklungsländer machen. Das GATT wurde durch einen Teil IV über „Trade and Development“ ergänzt und gleichzeitig ein ständiges „Committee on Trade and Development“ (UNCTAD) geschaffen. Im neuen Teil IV (vom 8. 2. 1965) werden die Entwicklungsländer von der Reproziätsverpflichtung bei Zollsenkungen von Industrieländern entbunden, ohne den Anspruch auf Meistbegünstigung zu verlieren (Art. XXXVI, Ziff. 8). Im Prinzip entspricht dies der Regelung, die im EWG-Vertrag für die assoziierten Mitglieder vorgesehen ist. Die Entwicklungsländer nehmen somit in einer liberalen Weltwirtschaftsordnung das während der deutschen Industrialisierung gegenüber England entwickelte „Schutzzollargument“ auch für sich in Anspruch. Darüber hinaus haben sie außerdem erreicht, daß im Rahmen des GATT Maßnahmen zur Stabilisierung des Weltmarktes für Primärprodukte ergriffen werden sollen, um die Preise langfristig auf einem Niveau zu halten, das den Entwicklungsländern ein dynamisches Wachstum ihrer realen Exporterlöse ermöglicht (Art. XXVII, Ziff. 2 a).

Eine andere, ordnungspolitisch nicht uninteressante Besonderheit des GATT sei hier nur am Rande erwähnt. Es hat dem Freihandelsprinzip offenbar keinen Abbruch getan, daß mittlerweile zwei sozialistische Länder, die Tschechoslowakei und Jugoslawien, Vollmitglieder sind und Polen assoziiertes Mitglied ist. Deshalb stellt W. G. Hoffmann im Anschluß an Lujo Brentanos Befürwortung des Freihandels aus sozialen Erwägungen mit Recht fest, daß eine solche Bejahung des Freihandels durchaus mit der Befürwortung einer sozialistischen Ordnung im Innern eines Landes vereinbar sei⁴⁷.

Insgesamt ergibt sich die Schlußfolgerung, daß das liberale Prinzip in der Weltwirtschaft bestenfalls in einer der deutschen „Sozialen Marktwirtschaft“ ähnlichen Form als „Sozialer Freihandel“ eine Chance hat, als eine Mischung von weltweitem „Wohlfahrtsstaat“ und Marktwirtschaft⁴⁸. Als Nahziel vor allem wäre es aber vielleicht realisti-

⁴⁷ Vgl. W. G. Hoffmann, Die Idee der internationalen wirtschaftlichen Interessenssolidarität, a. a. O., S. 36.

⁴⁸ Siehe dazu Karl Schiller, Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer (erweiterte und verbesserte Fassung eines Vortrages — Kieler Vorträge, N. F. 15, Kiel 1960). In: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, a. a. O., S. 175 ff., insbesondere S. 201.

scher, ein Vorbild für die zukünftigen Aufgaben der Entwicklungspolitik in einer früheren Phase der eigenen Industrialisierung zu suchen, nämlich in der bewußten Sozialpolitik Preußens im 19. Jahrhundert. Die moderne Technik hat Länder und Völker so dicht aneinandergerückt, daß die sozialen Unterschiede zwischen ihnen kein Land unberührt lassen und den Frieden in der Welt gefährden. Daraus zog der indische Ministerpräsident *Nehru* bereits die Folgerung, daß die Welt nicht in Ost und West, sondern in arm und reich geteilt sei. Die Entwicklungsländer werden auf diese Weise zur „sozialen Frage“ unserer Zeit. Gelingt es uns nicht, die durch die dem Zufall überlassene wirtschaftliche Entwicklung entstandenen Spannungen wenigstens durch eine „weltweite Sozialpolitik“ zu überbrücken, werden die armen Länder — wie in unserer eigenen Entwicklung die ärmeren Schichten der Bevölkerung — die ihnen verbleibende Alternative nur in einer radikalen sozialistischen Ordnungspolitik erblicken. Eine weltweite Ordnungspolitik nach ordoliberalen Maßstäben hat nach den deutschen Nachkriegserfahrungen nicht viel Aussicht auf Erfolg. Um so wichtiger bleibt die mit liberaler Ordnungspolitik verknüpfte Sozialpolitik. Sie aber kann nicht auf der Basis kaufmännischer Prinzipien betrieben werden. Diskreditierend wäre für sie ebenfalls, wenn die Entwicklungshilfe zu offensichtlich mit der Konkurrenz mit dem Osten begründet würde, was nicht selten geschieht.

Damit ergibt sich auch aus diesen Überlegungen, daß liberale Prinzipien — hier das Freihandelsprinzip — in der Gestaltung der Wirtschaft bei dem überwältigenden wirtschaftlichen Aufgaben der Entwicklungsländer zunächst nur ein Ziel der Ordnungspolitik sein können, nicht aber das ausschließliche Mittel der Entwicklungspolitik. Die wirtschaftlichen Aufgaben werden sogar eine vorübergehende Mißachtung liberaler Grundsätze in der Wirtschaft nahe legen — nach derselben Logik, nach der wissenschaftlicher Geist während unserer eigenen Industrialisierung den „Erziehungszoll“ erfand, der zwar liberalen Grundsätzen widersprach, aber trotzdem als nützliches Mittel angesehen wurde, einer zukünftigen liberalen Wirtschaftsordnung den Weg zu ebnen.

Es kommt unter ordnungspolitischem Aspekt demnach zunächst vor allem darauf an, den Widerstreit zwischen der Marktwirtschaft als Ziel und als Mittel der Entwicklungspolitik klar zu erkennen. Andernfalls könnte jene verhängnisvolle Tendenz der ordnungspolitischen Entwicklung begünstigt werden, die zur Diskreditierung der Marktwirtschaft in den Entwicklungsländern führt, weil ein historischer ordnungspolitischer Dualismus über den „Prinzipienstreit“ die wirtschaftlichen Notwendigkeiten mißachtet. Nichts könnte den liberalen Prinzipien in der Wirtschaft mehr schaden, als die dem liberalen Denken

entspringende Neigung, dem Aufbau eines Marktes mit funktionsfähigem Wettbewerb mehr Beachtung zu schenken als der unaufschiebbaren Industrialisierung — unaufschiebbar aus ökonomischen und politischen Gründen.

Die entwicklungspolitische Alternative Industrialisierung oder Ausbau der Primärindustrie und „mittelständischer Existenzen“ erhält auf diesem Hintergrund auch eine ordnungspolitische Komponente. Sie birgt die Gefahr, daß jedes „Mittelstandsprogramm“ in Entwicklungsländern die Marktwirtschaft diskreditiert und diese Staaten in eine sozialistische Ordnung treibt, von der sie sich eine bessere Berücksichtigung der eigenen Industrialisierungspläne erhoffen.

Die bisherigen Erfahrungen der Deutschen Entwicklungsgesellschaft in Köln, die sich besonders der Mittelstandsförderung in Entwicklungsländern annehmen sollte, scheinen ökonomisch nicht sehr ermutigend zu sein. Sowohl in Deutschland als auch in den Entwicklungsländern zeigt sich ein Mangel an mittelständischer Partnerschaft. Zudem dürfte der Verwaltungsaufwand relativ hoch sein, da große Projekte relativ geringere Bearbeitungskosten verursachen werden als dieselbe Anzahl kleiner Projekte.

Die bisherigen Überlegungen liefern für eine dynamische Theorie der Wirtschaftsordnung das folgende Gerüst:

1. Mit der Entscheidung der Gesellschaft über die Dringlichkeit der wirtschaftlichen Entwicklungsaufgaben und ihrer Vorrangigkeit vor anderen gesellschaftlichen Zielen werden Marktwirtschaft und Planung zu gleichberechtigten Mitteln der wirtschaftlichen Leistungssteigerung. Ihr ordnungspolitischer Gehalt tritt in den Hintergrund. In der gesellschaftlichen Zielfunktion erhalten die ökonomischen Ziele das entscheidende Gewicht. „In solchen Notzeiten“, — so drückt Röpke es aus⁴⁹ — „in denen ein Volk beinahe die Gemeinschaftsdichte einer Familie vorübergehend erreichen kann, ist ein gewisser *Kollektivismus* in der Tat auf *demokratischer* Grundlage möglich, eben weil hier dem Plan ein eindeutiges und allgemein angenommenes Ziel gesetzt werden kann.“ Vergleichbare Entscheidungen sind ständig in jeder Gesellschaft zu fällen. Am geläufigsten ist das Beispiel der Landesverteidigung. In dem Augenblick, wo ihr eine gesellschaftliche Priorität eingeräumt wird, rangiert das Prinzip der Freiheit hinter den Anforderungen einer effizienten Organisation der Streitkräfte des Landes. Jedem deutschen Primaner ist dieser Konflikt zudem aus der Lektüre von Faust, zweiter Teil, geläufig. Hier läßt Goethe Faust in einem mit großen Opfern zu erstellenden Deich gegen eine alles menschliche Leben bedrohende Flut den Sinn des Lebens erkennen.

⁴⁹ W. Röpke, Civitas Humana, a. a. O., S. 64. Hervorhebungen nicht im Original.

2. In einer solchen Situation wird die Wirtschaftsordnung zu einem dynamischen Begriff, der seinen Inhalt nicht vom ordnungspolitischen Ausgangspunkt erhält, — der für Eucken absoluten Vorrang besitzt⁵⁰ — sondern von der gesellschaftlichen Zielsetzung⁵¹, das heißt hier von dem Ziel der schnellen wirtschaftlichen Entwicklung. Je niedriger das Ausgangsniveau ist, je mangelhafter die Ausstattung mit Ressourcen aller Art, je ehrgeiziger die wirtschaftlichen Ziele und je ungeduldiger die politischen und gesellschaftlichen Kräfte sind, die zur Realisierung drängen, desto mehr wird die gesamtwirtschaftliche Effizienz vor der wirtschaftlichen Freiheit des einzelnen rangieren, die kollektive Zielsetzung vor der Souveränität des Konsumenten⁵², um so mehr wird der Staat den Ablauf der Wirtschaft bestimmen und nicht der Markt⁵³. Wiles kleidet diesen Zusammenhang in die lakonische Form: „Wirtschaftswachstum ist besser als Freihandel“⁵⁴. Der Zeitdruck, unter dem die Entwicklungspolitik steht, wird deshalb gerade von Anhängern einer liberalen Entwicklungspolitik beklagt⁵⁵.

3. Bereits das liberales Denken vertraute Subsidiaritätsprinzip führt unter den Bedingungen der Entwicklungsländer zu einem stärkeren Gewicht des Staates im wirtschaftlichen Bereich. Angesichts der wirtschaftlichen Aufgaben in den Entwicklungsländern scheint dieses Prinzip jedoch gesprengt zu werden. Es kommt zu einer Umkehrung des Subsidiaritätsprinzips. Die anspruchsvollen „nationalen Ziele“ — in der Sprache Böhms — lassen die Wünsche und den Blickwinkel des einzelnen zur „Froschperspektive“ werden. Er spielt nur noch insoweit eine Rolle, als man fragt, wieviel Opfer man ihm zugunsten der ehrgeizigen gesellschaftlichen Ziele zumuten kann. Ökonomisch bedeutet das eine Fixierung des privaten Verbrauchs auf ein politisch gerade

⁵⁰ Siehe W. Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, a. a. O., S. 250.

⁵¹ Vgl. Egon Edgar Nawroth, Die wirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen des Neoliberalismus. In: FIW-Schriftenreihe (Forschungsinstitut für Wirtschaftsverfassung und Wettbewerb e. V. Köln). Heft 3, Köln, Berlin, Bonn, München 1962, S. 23 f.

⁵² Vgl. dazu Peter Wiles, Growth vs. Choice (Wiederabdruck v. „Economic Journal“, 1956, S. 244 ff.). In: Capitalism, Market Socialism, and Central Planning. Readings in Comparative Economic System. Herausgegeben von Wayne A. Leeman. Boston 1963.

⁵³ Siehe dazu Alexander Eckstein, The Role of the State in Economic Growth (Wiederabdruck von „Individualism and the Role of the State in Economic Growth. In: Economic Development and Cultural Change. Chicago 1961). In: Capitalism, Market Socialism, and Central Planning, a. a. O., S. 308. Siehe zur Rolle des Staates in der wirtschaftlichen Entwicklung der Entwicklungsländer auch W. A. Lewis, Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums. Übersetzt im Auftrag der List Gesellschaft e. V. von Herbert von Beckerath. Tübingen und Zürich 1956, S. 83 ff. und S. 423 ff.; Albert O. Hirschman, The Strategy of Economic Development (Yale Paperbound Y-40). New Haven und London 1958, S. 202 ff.

⁵⁴ Vgl. Peter Wiles, a. a. O., S. 291.

⁵⁵ Vgl. zum Beispiel F. W. Meyer, a. a. O., S. 286 ff.

noch vertretbares Minimum, um den Investitionsbedarf vorrangig zu decken.

Bei jeder schnellen wirtschaftlichen Entwicklung müssen die Verbraucher solche Opfer bringen. Sie können natürlich durch Unterstützung von außen erleichtert werden. Darin liegt die Bedeutung der *Entwicklungshilfe*. Den westeuropäischen Ländern hat der Marshallplan nach dem zweiten Weltkrieg eine ähnliche Erleichterung verschafft und die für den wirtschaftlichen Wiederaufbau erforderlichen Einschränkungen bei den persönlichen Wünschen nicht unwesentlich verringert. Jedes unterentwickelte Land ist zur Beschleunigung seines wirtschaftlichen Wachstums außerdem von der Einfuhr des zur Industrialisierung notwendigen technischen „know how“ abhängig sowie von ausländischen Investitionsgütern. Das zwingt zu einer konsequenteren Verwendung der Exporterlöse für solche Einfuhren⁵⁶.

In einem marktwirtschaftlichen System werden die Opfer der Verbraucher über hohe Gewinne der Unternehmer, Erhöhung der Preise oder Unterlassung von Preissenkungen auf dem Markt durchgesetzt, in einem planwirtschaftlichen System von der staatlichen Planung erzwungen. Da — wie wir heute wissen — auch planwirtschaftliche Länder steigende Preise im Laufe des Wachstumsprozesses nicht verhindern können, scheint die Inflation eine Begleiterscheinung jeder schnellen wirtschaftlichen Entwicklung zu sein, weil auf diese Weise vom Verbraucher offenbar verlangte Einkommenserhöhungen wieder reduziert werden können.

4. In einem frühen Stadium der wirtschaftlichen Entwicklung erweist sich, wie die Wirtschaftsgeschichte, die augenblickliche Praxis in Entwicklungsländern und schließlich auch die Wirtschaftswissenschaft

⁵⁶ Eine liberale Wirtschaftsordnung erlaubt dies nicht. Sie führt im Gegen teil dazu, daß nicht nur Exporterlöse, sondern auch Gewinne aus der wirtschaftlichen Tätigkeit ins Ausland transferiert werden. Als Beispiel darf wiederum Liberia angeführt werden. Seine Handelsbilanz weist einen Export überschuß auf, der aber durch den negativen Saldo der Kapitalverkehrs bilanz in ein Defizit der Zahlungsbilanz verwandelt wird. Neben dem nicht unerheblichen Schuldendienst ans Ausland und den Gewinnen ausländischer Unternehmen fließt auch der größte Teil der Einnahmen der liberianischen Oberschicht ins Ausland. Das Desinteresse an Investitionen im eigenen Land geht soweit, wie der europäische Besucher erstaunt zur Kenntnis nimmt, daß trotz des Überflusses an Wald und Wasser Holz und Fische eingeführt werden. Das Interesse des Auslandes an der wirtschaftlichen Entwicklung ist — dem früheren Interesse an Kolonien ähnlich — nur auf Rohstoffe ausgerichtet, d. h. Produkte, die im Wettbewerb auf dem Weltmarkt bestehen können. Neben die kaum noch rentable Gewinnung von Naturgummi ist nun der Abbau von Erzvorräten getreten, der im Tagebau erfolgen kann. Außerdem durchstreifen bereits seit geraumer Zeit deutsche Forstwirte den Urwald, um den Bestand an auf dem Weltmarkt verkäuflichen Nutzholz zu erfassen — als Grundlage für eine Entscheidung über eine wirtschaftliche Nutzung der unermeßlichen Holzbestände.

zeigt, der Staat als „dynamische Kraft“ des wirtschaftlichen Aufstiegs. Damit tritt die Marktwirtschaft als Instrument der Entwicklungspolitik gegenüber der staatlichen Planung in den Hintergrund. Die staatliche Aktivität ist unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten effizienter als die privatwirtschaftliche. Für sie muß der Staat erst geeignete Grundlagen schaffen. Dabei muß man dann selbst in Kauf nehmen, daß er im großen Umfang auch Eigentümer von Produktionsmitteln wird. Dieser — aus liberaler Sicht — sehr bedenkliche ordnungspolitische Mangel dürfte jedoch in anderem Licht erscheinen, wenn man bedenkt, welche — für einen Ordoliberalen nicht minder bedenkliche — private Vermögenskonzentration ein schnelles wirtschaftliches Wachstum begleiten würde. Nach den deutschen Erfahrungen zumindest erweist es sich als leichter, staatliches Eigentum — etwa nach Abschluß der wirtschaftlichen Aufbauphase — zu privatisieren als eine im wirtschaftlichen Wachstum entstandene private Vermögenskonzentration wieder rückgängig zu machen.

5. Die bisherigen Erfahrungen deuten darüber hinaus darauf hin, daß die Sachgesetzlichkeit der Wirtschaft, die zu Beginn der wirtschaftlichen Entwicklung des Staates als dynamischer Kraft bedurfte, nach Abschluß der Aufbauphase den einzelnen Konsumenten wieder mehr und mehr als Orientierungsmaßstab für die weitere wirtschaftliche Entwicklung braucht. Denn sobald sie dazu geführt hat, die „Grundbedürfnisse“ der Bevölkerung notdürftig zu befriedigen, versetzt ein weiterhin steigendes Warenangebot, verbunden mit entsprechenden Einkommenssteigerungen den Verbraucher in die Lage, ihm angebotene Waren zu verschmähen und zunächst lieber Einkommensbeträge zu sparen. Die Einkommenselastizität der Nachfrage nach bestimmten — lebensnotwendigen — Konsumgütern sinkt, ja wird sogar kleiner als eins. Diese Tatsache ist uns aus der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung zunächst als *Engelsches* und *Schwabsches* Gesetz bekannt geworden. Wird es also mit steigendem Lebensstandard selbstverständlich, daß die lebenswichtigen Bedürfnisse befriedigt werden, gewinnt der Konsument seine — zugunsten gesamtwirtschaftlicher Ziele aufgegebene — Souveränität in zunehmendem Umfang wieder zurück⁵⁷. Denn auch das, was nach einem zentralen Plan produziert wird, muß letztlich auf dem Markt verkauft werden⁵⁸.

⁵⁷ Dies ist eines der beiden Kriterien, die Boettcher (a. a. O., S. 26 ff.) als Ansatz einer dynamischen Theorie der Wirtschaftsordnung aus einer „dynamischen Analyse der Strukturrentwicklung“ in marktwirtschaftlich und planwirtschaftlich orientierten Ländern ableitet. Siehe auch Anmerkung 60.

⁵⁸ Diese Einsicht zwingt seit einigen Jahren auch die Ostblockländer zu einer Revision ihrer Wirtschaftsplanung. Vgl. dazu Reinhard Blum, Wandlungen der Wirtschaftsplanung im wirtschaftlichen Wachstum. Dargestellt am

Damit zwingt der steigende Lebensstandard der Bevölkerung den planenden Staat, in immer größerem Umfang Änderungen im Sparwillen sowie in der Bedürfnis- und Präferenzstruktur zu antizipieren und entsprechend in den Produktions- und Investitionsplänen zu berücksichtigen. Denn nichts führt jedermann eine verfehlte Wirtschaftspolitik so klar vor Augen, wie unverkäufliche Waren. Über einen akuten Mangel an Verbrauchsgütern läßt sich die Bevölkerung eventuell noch mit Versprechungen für die Zukunft hinwegtrösten, für ein zwar vorhandenes, dem Verbrauchergeschmack aber nicht entsprechendes Warenangebot wird man auf jeden Fall nach den Ursachen fragen. Damit ist das Stadium der wirtschaftlichen Entwicklung erreicht, in dem das wirtschaftliche Wachstum selbst eine zentrale staatliche Planung sprengt und der Markt, das heißt der Konsument wieder in steigendem Umfang die Entscheidung über die Richtung der wirtschaftlichen Entwicklung fällt.

Diese Situation bildet auch auf der Angebotsseite eine gute Basis, sich aus der staatlichen Bevormundung zu lösen und den einzelnen Betrieben und Unternehmen wieder mehr Dispositionsfreiheit zu geben. Der Staat wird — auch wenn er nicht demokratisch im westlichen Sinne ist, wie die Entwicklung in den Ostblockländern zeigt — aus rein ökonomischen Erwägungen eine Dezentralisierung der wirtschaftlichen Verantwortlichkeit hinnehmen müssen. Denn wer näher am Marktgeschehen ist, kann die Entwicklung der Nachfrage besser beurteilen als eine staatliche Zentralverwaltung⁵⁹. In einer ähnlichen Situation gerät jedes wachsende Unternehmen auch und muß sich Gedanken über eine Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse machen.

Hinzu kommt weiterhin, daß sich im Laufe des wirtschaftlichen Wachstums die verfügbaren Ressourcen einer Volkswirtschaft, vor allem das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, verknappen⁶⁰. Das zwingt dazu, der Phase der vorrangigen „gesamtwirtschaftlichen Rationalisierung“, die alle verfügbaren Ressourcen auf umfassende Grundlagen für das spätere wirtschaftliche Wachstum schaffende Aufgaben konzentrierte, eine Phase der vorrangigen „einzelwirtschaftlichen Rationalisierung“ folgen zu lassen. Jetzt aber braucht man die

Beispiel der Volksrepublik Polen. „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“. Tübingen. Bd. 122 (1966), S. 78 ff. Siehe auch Raymond Aron, Die industrielle Gesellschaft. 18 Vorlesungen. In: Fischer-Bücherei, Bd. 636. Frankfurt a. M. 1964, .S 209 f.

⁵⁹ Vgl. Jan Tinbergen, Kommt es zu einer Annäherung zwischen den kommunistischen und den freiheitlichen Wirtschaftsordnungen? In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Tübingen 8. Jahr (1963), S. 15.

⁶⁰ Dies ist der Ausgangspunkt Boettchers (a. a. O., .S 28 ff.) für seinen zweiten Ansatzpunkt zu einer dynamischen Theorie der Wirtschaftsordnung.

einzelnen Betriebsleiter und Unternehmer nicht als Vollzugsorgane der staatlichen Verwaltung, sondern als schöpferische Menschen, die in ihrem Bereich nach Verbesserung der Produktionsbedingungen streben, um die immer differenzierter werdende Nachfrage nach Gütern rationell zu befriedigen. Mit der Unwirtschaftlichkeit der staatlichen zentralen Planung verliert auch die Prämiierung der Planerfüllung ihren wirtschaftlichen Sinn. Es bedarf anderer Anreizmittel, die alle am Produktionsprozeß Beteiligten zu privater Initiative aufrufen. Einzelwirtschaftlicher Gewinn und einzelwirtschaftliche Rentabilität spielen jetzt eine entscheidende Rolle. Wenn die Preise — durch einen lebhaften Wettbewerb auf dem Markt oder durch staatliche Fixierung⁶¹ als Datum vorgegeben sind, richtet sich der Blick auf die einzelwirtschaftlichen Kosten. Das würde ähnlich auch für eine nach dem Wettbewerbsprinzip organisierte wachsende Wirtschaft gelten, wenn nicht die geringe Nachfrageelastizität der Verbraucher sowie deren steigendes Einkommen Preissteigerungen leicht machen und die Produktionskosten in den Hintergrund treten lassen⁶².

6. Die optimistischen Aussichten für die Marktwirtschaft als Ziel der Entwicklungspolitik müssen im Hinblick auf die Entwicklungsländer etwas gedämpft werden. Nicht nur die bisherigen Erfolge der wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern lassen das ordnungspolitische Ziel als sehr langfristig erscheinen. Hinzu kommt, daß die bewußte Wachstumspolitik in allen entwickelten Ländern, deren Lebensstandard der Maßstab der wirtschaftlichen Wünsche der Entwicklungsländer bildet, die Anforderungen an die Entwicklungspolitik ständig erhöht und die Zielsetzungen erweitert. Ihr Abstand von dem tatsächlich erreichten wirtschaftlichen Niveau und von dem Lebensstandard der entwickelten Länder wird auf diese Weise immer größer, bzw. verringert sich kaum. Damit vermindert sich auch der Druck der ehr-

⁶¹ Diese Möglichkeit hatte auch *Eucken* einer ordoliberalen Wirtschaftspolitik eingeräumt, um die Preise zu einem Datum und damit den Wettbewerb zum vollständigen Wettbewerb zu machen. (Vgl. Die Grundlagen der Nationalökonomie, 5., veränderte Auflage. Godesberg 1947, S. 151 ff.).

⁶² Noch heute wird von den Leitern der volkswirtschaftlichen Abteilungen großer Unternehmen darüber geklagt, daß es schwer sei, den Blick der Vorstandsmitglieder von den für leicht manipulierbar gehaltenen Preisen auf die Kosten zu lenken. Wenn die Gewinne hinter den Erwartungen zurückbleiben, neigt man zunächst dazu, nach Gründen zu verlangen, die der Öffentlichkeit eine Preiserhöhung als plausibel erscheinen lassen. So berichtete der Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung eines großen Unternehmens davon, er sei von einem Vorstandsmitglied unter Hinweis auf Presseberichte über die gestiegenen Lebenshaltungskosten gefragt worden, ob man nun die eigenen Preise nicht auch erhöhen könnte, um die Gewinnaussichten wieder zu verbessern. Offensichtlich scheint die differenzierte Behandlung des Preisbildungsprozesses in der ökonomischen Theorie Illusionen über den tatsächlichen, sehr „hausbackenen“ Prozeß der Preisbildung in der Wirklichkeit zu nähren.

geizigen Wirtschaftspläne nicht, die dem wirtschaftlichen Aufbau gegenüber anderen gesellschaftlichen Zielen einen Vorrang einräumen. Es entsteht eine Tendenz, den „wirtschaftlichen Ausnahmezustand“ permanent zu verlängern und die Gesellschaft über das notwendige Maß hinaus zum Sklaven des wirtschaftlichen Fortschritts zu machen. Die Wiederherstellung der Souveränität des Konsumenten wird immer weiter hinausgeschoben. Die Chancen, das Ziel der Marktwirtschaft zu erreichen, verschlechtern sich, bzw. die Entwicklungspolitik kommt diesem Ziel nur wenig näher. Der Markt hat demnach in Ländern, die sich an bereits entwickelten Ländern orientieren, nicht die Funktion eines Orakels, das allein die zukünftige Entwicklung in einem anonymen Prozeß der Abstimmung der einzelnen Verbraucherwünsche festlegt. Diese Richtung ist durch das Vorbild der Industrieländer bereits festgelegt. Ihm ist man bestrebt nachzueifern.

Diese ordnungspolitisch wenig erfreuliche Situation wird außerdem noch durch die häufig anzutreffende Vorstellung begünstigt, die wirtschaftliche Lage der Entwicklungsländer könnte sich nur bessern, wenn das wirtschaftliche Wachstum in den Industrieländern anhält, das die Voraussetzung der notwendigen Kapitalexporte in die armen Länder ist⁶³. Das ist zwar kaufmännisch richtig gedacht, jedoch ein ungeeigneter Leitfaden für Entwicklungshilfe, wenn die Empfängerländer als die „soziale Frage“ unserer Zeit betrachtet werden sollen, die genau so wenig wie unsere eigene „soziale Frage“ nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu lösen ist⁶⁴. Die These von dem wirtschaftlichen Wachstum der Industrieländer als Voraussetzung für das wirtschaftliche Wachstum in den Entwicklungsländern wäre nur überzeugend, wenn die zusätzliche Güterproduktion in den reichen Ländern auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer ausgerichtet und nicht lediglich der weiteren Stimulierung der Konsummöglichkeiten in den Industrieländern dienen würde.

⁶³ Vgl. P. Wiles, a. a. O., S. 292.

⁶⁴ Interessanterweise enthält auch das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft Anklänge an eine ähnliche Denkweise. Dort wird die „bewußte Wachstumspolitik“ als die beste Sozialpolitik bezeichnet. Im Grunde ist eine so verstandene Sozialpolitik aber nichts Neues, sondern nur eine Modernisierung der mittelalterlichen „Armenpflege“. Folgt man dieser Analogie, so ist es nur noch ein kleiner Schritt, in einer weiteren Besonderheit der Wachstumspolitik reicher Länder, nämlich der Anwerbung von Arbeitskräften in Entwicklungsländern, im ökonomischen Grundtatbestand eine Fortsetzung des alten „Sklavenhandels“ zu sehen. Wie altertümlich eine solche Entwicklungspolitik auch verglichen mit den Maßstäben in unserem eigenen Land ist, macht man sich am besten klar, wenn man sich vorstellt, deutsche Regionalpolitiker würden zur wirtschaftlichen Entwicklung des Bayerischen Waldes seinen arbeitsfähigen Bewohnern empfehlen, sich in Hamburg, Essen, Köln oder München einen Arbeitsplatz zu suchen, um mit ihren Überweisungen an die Familienangehörigen im Bayrischen Wald, dessen wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.

7. Das wirtschaftliche Wachstum begünstigt zwar die Marktwirtschaft und macht sie nach Abschluß einer wirtschaftlichen Aufbauphase zum geeignetsten Instrument, die weitere wirtschaftliche Entwicklung zu steuern, man sollte sich aber auch den Grenzen dieses Instruments nicht verschließen, sobald die Wirtschaft ein gewisses Reifestadium erreicht hat. Für die Entwicklungsländer ist das zwar noch ferne Zukunft, für die führenden Industrieländer der Welt ist es beinahe Wirklichkeit. Inwieweit sie dies erkennen und die Grenzen ihrer weiteren Entwicklung sehen, kann entscheidend sein für die Haltung gegenüber den Entwicklungsländern und für die Hilfe, die man ihnen zuteil werden läßt.

Eine marktwirtschaftlich organisierte Wirtschaft entwickelt, wie die europäischen und die amerikanischen Erfahrungen zeigen, eine ungeheure Eigendynamik. Sie könnte, sobald ein gewisses wirtschaftliches Reifestadium erreicht ist, die Frage aufwerfen, ob die übrigen gesellschaftlichen Kräfte stark genug sein werden, die Kontrolle über diese Eigendynamik zu behalten. Eine ernsthafte Überprüfung des Gewichts der Wirtschaft in der gesellschaftlichen Zielfunktion wäre erforderlich. Zumindest ist eine reife Wirtschaft unter dem Einfluß dieser wirtschaftlichen Eigendynamik nicht ganz von der Tendenz freizusprechen, wirtschaftliches Wachstum um seiner selbst willen zu erhalten, immer neue materielle Bedürfnisse zu wecken, um sie dann zu befriedigen.

Die übrigen gesellschaftlichen Ziele könnten auf diese Weise ins Hintertreffen geraten. Der Gesellschaftspolitiker wird mit Recht fragen, um wieviel denn die Wirtschaft noch wachsen muß, damit er ohne das schlechte Gewissen, die zukünftige materielle Basis der Gesellschaft zu gefährden, mehr Freiheit von der Wirtschaft verlangen, Bildung und Erziehung, Schulen und Universitäten um ihrer selbst willen fordern kann und nicht nur unter Hinweis auf die Bedeutung für die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß eine staatliche Planung der Wirtschaft die Wünsche der einzelnen Verbraucher übergeht, daß aber die über den Markt gesteuerte Wirtschaft dazu neigt, Kollektivbedürfnisse der Gesellschaft zu vernachlässigen⁶⁵. Denn sie ergeben sich nicht aus dem Markt, sondern werden dem Staat als politische Forderung präsentiert. Die von ihm bereitgestellten Leistungen sind ein Teil des tertiären Sektors, dessen Gewicht im wirtschaftlichen Wachstum vor allem entwickelter Länder ständig zunimmt. Es wäre deshalb wenig realistisch, Illusionen zu nähren, der Staat könnte in einer

⁶⁵ Vgl. dazu Robert L. Heilbroner, *The Making of Economic Society*. Englewood Cliffs 1962, S. 230; Erik Boettcher, *Die sowjetische Wirtschaftspolitik am Scheideweg*. Tübingen 1959, S. 174 ff. und 278 ff.; Hans Albert, a. a. O., S. 110 f.

modernen Wirtschaft entbehrlich werden. Auch in „einem marktwirtschaftlichen System, das den Erfordernissen der Gegenwart gerecht werden soll, trägt der Staat ein hohes Maß an Verantwortung für das innen- und außenpolitische Gleichgewicht, für die Einkommens- und Vermögensverteilung und für die Wachstumsbedingungen der Volkswirtschaft in Gegenwart und Zukunft“⁶⁶.

Hier erlangt das vom Ordoliberalismus entworfene Konzept der in der Gesellschaftsordnung eingebetteten Wirtschaftsordnung entscheidende Bedeutung. Gerade in einer wachsenden Wirtschaft ist es erforderlich, das Gewicht der Wirtschaft im Rahmen der Gesellschaft ständig zu überprüfen. Das gilt vor allen Dingen dann, wenn die Wirtschaft selbst erst die Bedürfnisse schaffen muß, die sie befriedigt. Den Hinweis auf diese Gefahr findet man auch bereits bei ordoliberalen Autoren, nämlich in der Klage darüber, daß die liberale Wirtschaftsfreiheit alte kulturelle und geistige Bindungen aufgelöst und einer Entwicklung den Weg gebahnt hat, die den Menschen keine Zeit mehr ließ zu ruhiger Überlegung und zur „wirklichen Pflege der menschlichen und kulturellen Werte“. Die Konsumenten wurden des Rechts beraubt, „das Ausmaß der Investitionen zu bestimmen“⁶⁷. Die Hauptschuld an dieser Entwicklung erhielt die „moderne Geld- und Kreditpolitik“. Man war sich aber auch klar über die Suggestivwirkung der Wirtschaftswerbung. Vor allem *Mikscha* bezog in seinen Kampf gegen die Monopole auch die „Meinungsmonopole“ ein⁶⁸.

8. Gerade der ordoliberalen Ansatzpunkt für eine dynamische Theorie der Wirtschaftsordnung wirft die den Ökonomen endgültig überfordernde Frage auf, ob eine dynamische Theorie der Wirtschaftsordnung nicht der Ergänzung durch eine dynamische Theorie der Gesellschaftsordnung insgesamt bedarf. Bei den Entwicklungsländern handelt es sich ja in vielen Fällen nicht nur um Gesellschaften mit einer, den modernen Lebensverhältnissen überhaupt nicht genügenden *wirtschaftlichen* Basis, sondern auch mit einer völlig unzureichenden *gesellschaftlichen* Formierung, deren jeder moderne Staat bedarf. Die

⁶⁶ Siehe: Die Deutsche Wirtschaft und die EWG. Studie der Deutschen CEPES-Gruppe. Herausgegeben vom Presse- und Informationsdienst der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel/Luxemburg, Bonn, S. 8. Es ist sehr interessant, daß gerade aus Kreisen der Wirtschaft — auch CEPES wird in der Hauptsache von ihr getragen — in letzter Zeit in zunehmendem Umfang Stimmen laut werden, die den Staat an seine Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung erinnern. Die Forderung nach einer Rahmenplanung für die deutsche Wirtschaftspolitik wird nun auch von der Wirtschaft erhoben, mit der Begründung, sie brauche eine langfristige Grundlage für ihre Investitionsentscheidungen.

⁶⁷ Vgl. Leonhard *Mikscha*, Die Wirtschaftspolitik des Als Ob, a. a. O., S. 338.

⁶⁸ Siehe *derselbe*, Wettbewerb als Aufgabe. Grundsätze einer Wettbewerbsordnung. 2., erweiterte Auflage. Godesberg 1947, S. 158 ff., S. 176 f.

alten Industrieländer haben diese Formierung durch jahrhundertealte Tradition erhalten. Die traditionelle Ordnung der Entwicklungsländer ist zum Teil durch den Einbruch der „Zivilisation“ zerstört worden oder für einen modernen Staat unbrauchbar. An neuen starken Kristallisierungspunkten scheint es immer noch zu mangeln. Die Befreiung von der Kolonialherrschaft hat offenbar nur geringen „gemeinschaftsbildenden“ Wert. An den Anforderungen moderner Demokratien gemessen, sind „unmündige“ Gesellschaften in die angebliche staatliche Selbständigkeit entlassen und den weltpolitischen Kraftfeldern recht wehrlos überlassen worden.

Wenn schon ein Volk mit alter Kultur und Zivilisation wie das deutsche, das ja keineswegs durchweg vom Nationalsozialismus korrumpiert worden war, nach 1945 als einer „Umerziehung“ und „Demokratisierung“ bedürftig betrachtet wurde, welche Erziehungs- und Demokratisierungsaufgaben erwachsen den Völkern der Welt dann erst in den Entwicklungsländern! Es kann sehr verhängnisvoll sein, wenn uns „demokratisches Schamgefühl“ daran hindert, über diese Probleme nachzudenken. Man tut es bereits unter dem Schlagwort „Erziehungsdictatur“ (Eschenburg). Um so erstaunter ist der Ökonom, wenn man in der Wirtschaft ohne Staat auszukommen glaubt — noch dazu unter Berufung auf den Ordoliberalismus.

Die modernen Massendemokratien, die dazu neigen, demoskopische Gutachten der politischen Intuition von Staatsmännern vorzuziehen, entsprechen offenbar auch nicht mehr den alten Vorstellungen liberaler und demokratischer Gesellschaftsordnung. Den „Massendemokratien“ wird eine Tendenz zur „Kollektivierung“ zum „Wohlfahrtsstaat“ nachgesagt, der auch mit dem Konzept der liberalen Wirtschaftsordnung kaum vereinbar zu sein scheint. Deshalb stellt ein Liberaler wie Raymond Aron — offensichtlich gebannt von *Tocqueville*s Vision einer „Tyrannei der Mehrheit“ — die provozierende Frage, ob marktwirtschaftliche Prinzipien, wirtschaftliches Wachstum und politische Demokratie miteinander vereinbar seien⁶⁹. Aus dieser Sicht überrascht es dann keineswegs, wenn auch Vertreter des „Neoliberalismus“ im Grunde ihres Herzens mehr „aristokratisch“ als demokratisch denken.

IV. Folgerung für eine sinnvolle Entwicklungspolitik

Neben der wirtschaftlichen Hilfe fällt den entwickelten Ländern und den internationalen Organisationen zusätzlich die Aufgabe zu, Kristallisierungskerne für die Bildung lebensfähiger Gesellschaften und

⁶⁹ A. a. O., S. 226 ff.

Staaten zu fördern. Die bisherige Praxis ist bestenfalls eine Kapitulation vor der gestellten Aufgabe. Die entstandenen kleinen „Vasallenstaaten“ wären sicher nicht einmal lebensfähig, wenn es sich um gesellschaftlich und wirtschaftlich gut organisierte Gemeinwesen handelte. Sie erinnern mehr an die alte politische Weisheit „Teile und herrsche“ als an staatsmännischen Weitblick, der der weltpolitischen Situation der Gegenwart und der Zukunft gerecht wird.

In dieser verworrenen Situation ist der Ökonom versucht, in den gemeinsamen wirtschaftlichen Aufgaben in den Entwicklungsländern mögliche Kristallisierungskerne neuer Staaten und Gesellschaften zu sehen, wenn die traditionelle Staatenbildung über kriegerische Auseinandersetzungen, die den lebensfähigen und stärksten Gesellschaften die Herrschaft überlassen, ausgeschlossen sein soll. Schließlich haben politische und wirtschaftliche Klugheit auch im zersplitterten Europa nach einer der größten Katastrophen seiner Geschichte in einem Versuch, wirtschaftliche Aufgaben gemeinsam zu lösen, zu einem Kristallisierungskern für eine größere staatliche Einheit in Europa geführt. Erst, wenn die Frage der Wirtschaftsordnung in unterentwickelten Ländern in dem skizzierten Rahmen einer dynamischen Theorie der Wirtschaftsordnung gesehen wird, erhält man die beste Gewähr, daß das marktwirtschaftliche Prinzip sowohl als Element einer freien Gesellschaftsordnung als auch als Mittel einer rationalen Entwicklungspolitik den Vorrang erhält, den die westliche Welt erwartet. Der schlechteste Dienst, den wir der Marktwirtschaft erweisen könnten, wäre, den Eindruck zu erwecken, bzw. Verdächtigungen zu nähren, sie könnte mit planvoller, rationaler Wirtschafts- und Entwicklungspolitik unvereinbar sein.

Das „deutsche Wirtschaftswunder“ wird als Leistungsnachweis einer marktwirtschaftlichen Ordnung in Entwicklungsländern weniger überzeugen als der chinesische „Sprung nach vorn“ als Leistungsnachweis für eine planwirtschaftliche Ordnung. Auf diese Weise könnte es sogar geschehen, daß auch die politische Ordnung des Kommunismus den Entwicklungsländern vorteilhafter erscheint als die Ordnung des Westens. Die Aufgabe der westlichen Industrieländer müßte es deshalb auch sein, den Entwicklungsländern einen überzeugenden ordnungspolitischen Leitfaden zu geben, der ihnen zeigt, wie demokratische Länder wirtschaftliche Aufgaben, wie sie in den Entwicklungsländern zu lösen sind, bewältigen. Eine dualistische Interpretation der Wirtschaftsordnung versagt hier. Ein in Entwicklungsländern praktikables ordnungspolitisches Konzept fehlt bisher weitgehend.

Hinzu kommt die Neigung, daß das Gefühl der Überlegenheit und Stärke zu politischen und militärischen Kraftakten verleitet, die die westliche Ordnung in Entwicklungsländern ebenfalls zu belasten dro-

hen. Demgegenüber deuten die bisherigen Erfahrungen darauf hin, daß die sich kommunistisch gebärdenden Kräfte in den Entwicklungsländern — die der ordnungspolitische Dualismus in diese Position treibt — nach der erzwungenen Unabhängigkeit von — nicht selten korrupten — traditionellen Herrschaftsstrukturen keineswegs mit Sicherheit eine „kommunistische“ Ordnung errichten, sondern — ähnlich wie Deutschland nach 1945 — nach einem eigenen dritten Weg zwischen den Machtblöcken suchen.

Dafür einen brauchbaren Leitfaden zu geben, müßte die vornehmste Aufgabe ordnungspolitisch orientierter Entwicklungspolitik sein. Gerade die deutsche Entwicklungspolitik sollte nicht übersehen, daß nicht starres Festhalten an liberalen Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft zu ihrem Siegeszug verholfen hat, sondern ihr pragmatischer, an den politischen und wirtschaftlichen Realitäten orientierter Charakter diesen liberalen Prinzipien erst wieder zu neuer Geltung verholfen hat. Was den Ordnungspolitikern zuweilen zu fehlen scheint, ist jener Weitblick eines amerikanischen Ölagnaten, der, um gute Voraussetzungen für seinen zukünftigen Olabsatz zu schaffen, den Chinesen zunächst Öllampen schenkte. Er versuchte nicht, sie zu verkaufen, wie es kaufmännischen Prinzipien entsprochen hätte.

Außenhandelsstruktur, komparative Kosten und nationale Integration in Entwicklungsländern

Von *Ulrich Peter Ritter*, Göttingen

En économie sous-développée la nation ne peut être représentée par une forêt unique, mais bien plutôt par un ensemble de forêts éloignées les unes des autres. L'incendie éclatant dans une de ces forêts y demeure circonscrit.

René Gendarme

Vorbemerkung

Zur Anregung der Diskussion wurde das Referat in fünf, vielleicht etwas überpunktieren Thesen zusammengefaßt¹. Vor ihrer Darlegung ist jedoch noch der Begriff der „nationalen Integration“ zu erläutern.

Ist Integration allgemein die Verschmelzung mehrerer Teileinheiten zu einem neuen Ganzen oder die Stärkung der Kohäsion zwischen den Teileinheiten und überationale Integration die Beseitigung von Handelshemmnnissen zwischen nationalen Staaten in Freihandelszonen und „gemeinsamen Märkten“ so soll unter „nationaler Integration“ ein Prozeß verstanden werden, der zur Integration der nationalen Volkswirtschaften führt. Das bedeutet in sozialer Hinsicht ein Wachstum der Zahl der am wirtschaftlichen Wandel und seiner Nutznießung teilnehmenden Mitglieder einer Nation², in politischer Hinsicht die Schaffung und Durchsetzung gemeinsamer Institutionen und in wirtschaftlicher Hinsicht die Angleichung der Faktorentgelte für gleiche Faktorleistungen und die Schaffung der dafür erforderlichen infrastrukturellen Voraussetzungen. In Entwicklungsländern gilt es dabei vor allem, den wirtschaftlichen Dualismus zu überwinden und das Zusammen-

¹ In dem Referat werden die Ausgangsüberlegungen für meine Habilitationsschrift „Siedlungsstruktur und wirtschaftliche Entwicklung, Ein Beitrag zum Problem der Innenvolkswirtschaftlichen Integration“ dargestellt.

Es wurde bei der Überarbeitung teils leicht gekürzt, in einigen Stellen aber auch erweitert, wo dies auf Grund der Diskussion zur Klärung erforderlich schien.

² Richard F. Behrendt, Gesellschaftliche Aspekte der Entwicklungsförderung, in Erich Schneider (Hrsg.), Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F Bd. 35, Berlin 1965, S. 515.

wachsen der mehr oder weniger isolierten Regionalwirtschaften zu einer Volkswirtschaft zu erreichen, da jede vom Zustand völliger Integration abweichende Situation in der Marktwirtschaft einen Verzicht auf das höchstmögliche Niveau der Wirtschaftstätigkeit und damit die Nutzung der Entwicklungschancen eines Landes bedeutet³.

These 1: Die Doktrin der komparativen Kostenvorteile als Bestimmungsgröße für Richtung und Umfang des internationalen Handels ist für eine Erklärung der bisherigen Arbeitsteilung zwischen Rohstoff- und Industrieländern unzureichend. Als Ergebnis überwiegend nicht naturgegebener sondern wandelbarer, historischer Strukturgrößen können nur dynamisch gesehene Kostenvorteile Anhaltspunkte für die Entwicklungspolitik geben, die auch alternative Entwicklungsmöglichkeiten berücksichtigen.

In ihrer modernen Fassung behauptet die Theorie der komparativen Kosten: „Jedes Land spezialisiert sich auf die Erzeugung jenes Gutes, bei dem es einen komparativen Kostenvorteil besitzt, und tauscht die nicht selbst verbrauchten ‚Überschüsse‘ gegen andere Güter, die es nur mit komparativen Nachteilen erzeugen könnte“⁴. Differenzen in den komparativen Kosten zwischen zwei Ländern sind bedingt durch:

1. Unterschiedliche Effizienz der Produktionsfaktoren auf Grund des Klimas, der Schulung der Arbeitskräfte, etc. Dies ist der von Ricardo und seinen Anhängern untersuchte Fall der unterschiedlichen Produktionsfunktionen.
2. Die unterschiedliche Ausstattung mit Produktionsfaktoren (Ohlin, Heckscher, Samuelson und Lerner).

Wie die Gegner dieser Theorie seit Fr. List, J. A. Schumpeter, A. A. Young und J. H. Williams betont haben, handelt es sich dabei um ein statisches Konzept, das eine Vielzahl dynamischer Faktoren vernachlässigt⁵. Es wird die Lage zweier Länder vor und nach Einführung des internationalen Handels betrachtet und die Struktur des Gütertauschs nach dieser *einmaligen* Anpassung. An Hand des Modells wird der Nachweis erbracht, daß der Austausch für beide Seiten von Vorteil ist.

Betrachtet man die von der Theorie der komparativen Kosten als gegeben und konstant angenommenen Größen näher, wird die Problematik dieses Modells deutlich: so wird die Effizienz der Produktionsfaktoren nicht durch konstante sondern variierbare und für die struk-

³ Reimut Jochimsen, Theorie der Infrastruktur, Tübingen 1966, S. 88—90.

⁴ Klaus Rose, Theorie der Außenwirtschaft, Berlin, 2. Auflage 1966, S. 193.

⁵ Hollis B. Chenery, Comparative Advantage and Development Policy in: American Economic Association u. Royal Economic Society: Surveys of Economic Theory, Bd. 2, London & New York 1965, S. 135.

turelle Entwicklungspolitik zu variierte Größen bestimmt, wie z. B. die Qualität des Produktionsfaktors Arbeit (Gesundheitszustand der Arbeitskräfte, ihre Motivation, ihr technischer und allgemeiner Ausbildungsstand). Die Produktivität von Boden und Kapital wird durch die Einführung technischen und organisatorischen Fortschritts, die Effizienz aller drei Faktoren durch die materielle, soziale und politische Infrastruktur gehoben.

Aber auch die Ausstattung mit Produktionsfaktoren und die „allgemeinen Produktionsbedingungen“, worunter man in der Theorie des internationalen Handels das technische Wissen, die Infrastruktur und vor allem das Klima und die geographische Lage versteht, sind nur kurzfristig konstant. Die Bevölkerungsgröße ist variabel, auch Menge und Qualität des Bodens und die „allgemeinen Produktionsbedingungen“ haben mit Hilfe der Technik eine erhebliche Varianzbreite.

An dieser Stelle geht es nicht um die Verifizierung der Theorie der komparativen Kosten am Beispiel des Gütertauschs zwischen den Rohstoff- und Industrieländern, also die „positive“ Seite der Theorie der komparativen Kosten. Ein solcher Versuch wäre zum Scheitern verurteilt, da die Grundannahmen nicht gegeben sind, insbesondere die in allen Fassungen dieser Theorie vorausgesetzte Vollbeschäftigung der Produktionsfaktoren.

Es interessiert hier in erster Linie die „normative“ Seite der Theorie als Doktrin zur Rechtfertigung eines historisch gewachsenen Systems der internationalen Arbeitsteilung und als Grundlage entwicklungs-politischer Konzeptionen. Denn wie wenige andere Theorien war die Theorie der komparativen Kosten seit ihrer Konzipierung eine eminent politische Theorie, angefangen vom Streit um die Abschaffung der Kornzölle über die Rechtfertigung von Kolonialismus und Imperialismus bis zur Begründung einer Entwicklungspolitik, die eine Steigerung der Rohstoffproduktion in den Entwicklungsländern als aussichtsreichsten Weg zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage empfiehlt.

Dabei implizierte schon die Wahl der Beispiele bei Ricardo — hier Agrarprodukt (Wein) da Industrieprodukt (Tuch) — die später daraus entwickelte Vorstellung einer Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Rohstoffländern. Selbst List, ein heftiger Gegner Ricardos, wollte seine Vorstellung von der Weckung nationaler Produktivkräfte nicht auf die tropischen Länder anwenden. Ihre Aufgabe sei es, die Manufakturländer mit Kolonialprodukten zu versorgen⁶, eine Vorstellung, die bis in die fünfziger Jahre das Denken über weltwirtschaftliche Probleme und die Handelspolitik der Industrieländer beherrschte.

⁶ Friedrich List, Das nationale System der politischen Ökonomie, Schriften/Reden/Briefe Bd. 6, Berlin 1934, S. 197 f.

In Anbetracht der sehr einschränkenden, statischen Voraussetzungen der „positiven“ Theorie der komparativen Kosten und ihrer unkritischen „normativen“ Übertragung auf die Wirklichkeit läßt sich mit Perroux der Schluß ziehen: „... hier handelt es sich nicht um Vereinfachung. Das hier in Rede stehende Modell ist vielmehr gerade eine Umkehrung der beobachtbaren Wirklichkeit... In Wirklichkeit wird das alte Modell nur deswegen weiter benutzt, weil es ... gewisse Interessen begünstigt, die ohne große Gefahr, sich zu irren, gefunden werden können⁷.“ In ihrer normativen Verwendung ist diese Theorie eine Rationalisierung des falsch verstandenen Interesses der Industrieländer. In den letzten Jahrzehnten wurde immer deutlicher, daß die Vorstellungen einer Symmetrie, einer reziproken Vorteilhaftigkeit und eines Aufeinanderangewiesenseins, die wir mit der traditionellen Außenhandelstheorie assoziieren, im Hinblick auf den Gütertausch von Rohstoff und Industrieländern fragwürdig sind⁸.

Ein theoretischer Ansatz, der geeignet ist, die Arbeitsteilung zwischen Rohstoff- und Industrieländern zu erklären, stammt von Kravis. Über Richtung und Zusammensetzung des internationalen Handels entscheidet die „availability“, die „Verfügbarkeit“. Der Handel tendiert dahin, sich auf Güter zu beschränken, die im Inland nicht verfügbar sind oder die nur unter sehr hohen Kosten hergestellt werden können, wobei die Schwelle zwischen Binnen- und Exportgütern durch Transportkosten, Zölle, etc. bestimmt wird⁹. Hesse zeigt, wie sich diese Verfügbarkeit im Entwicklungsprozeß verändert und vom Einkommensniveau, den jeweiligen Wachstumsraten der Pro-Kopf-Einkommen, dem Einfluß von Erfindungen und Patenten, der Ähnlichkeit der Nachfragestrukturen und der Größe der Länder abhängig ist¹⁰. Die Industrieländer als dynamische Zentren überließen den Rohstoffländern die Erzeugung aller derjenigen Güter, die bei ihnen selbst nicht verfügbar waren, wobei die Ausstattung dieser Länder mit Produktionsfaktoren, die Produktivität dieser Faktoren und ihre relative Knappheit weitgehend unerheblich waren. Die Industrieländer waren die Absatzmärkte und schufen sich mit ihrem Kapital das entsprechende Angebot. Es entstand eine Weltwirtschaft, gekennzeichnet durch Kern- und Randländer (Predöhl), dominierende und abhängige Länder (Perroux).

⁷ Francois Perroux, Feindliche Koexistenz, Stuttgart 1961, S. 235.

⁸ Regnar Nurkse, Patterns of Trade and Development, Oxford, 1961, S. 26.

⁹ I. Kravis, Availability and other Influences on the Commodity Composition of Trade, Journal of Political Economy, Bd. 64, 1956, S. 143 ff.

¹⁰ Helmut Hesse, Die Industrialisierung der Entwicklungsländer in ihren Auswirkungen auf den internationalen Handel. Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft. Festschrift für Andreas Predöhl. Hrsg. von Harald Jürgensen. Göttingen 1964, S. 342.

Es soll hier nicht auf die wohlfahrtstheoretische Diskussion und die Debatte über die Entwicklung der terms-of-trade näher eingegangen werden. Die Frage, ob die internationale Arbeitsteilung in ihrer bisherigen Form *beiden* Seiten Vorteile gebracht hat, kann man m. E. ebenso bedenkenlos bejahen, wie diejenige, ob die traditionelle Arbeitsteilung die wirtschaftliche Entwicklung der Rohstoffländer behindere. Die Berechtigung, die Terms-of-Trade-Argumentation zu vernachlässigen und die zentrale Bedeutung des strukturellen Arguments hervorzuheben, ergibt sich aus der wohl kaum bestreitbaren Tatsache, daß die Rohstoffländer auch dann unterentwickelt bleiben könnten, wenn sich die terms-of-trade zu ihren Gunsten entwickelt hätten, wie man es von Ricardo bis zum Paley Report erwartet hatte. Der Bezug eines aus der zunehmenden Knappheit der Rohstoffe resultierenden Renteneinkommens hätte sie zwar „reicher“ gemacht, ihre Entwicklung aber nicht unbedingt vorangetrieben.

Die Theorie der komparativen Kosten wird nicht nur zur Erklärung der bisherigen weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung herangezogen, sie soll darüber hinaus auch Anhaltspunkte für die zukünftige Ausrichtung des Außenhandels liefern und damit Kriterien für die Entwicklungspolitik. Die gegenwärtigen Marktpreise der Faktoren Boden und Kapital entsprechen jedoch in den Rohstoffländern nicht deren opportunity costs und werden sich zudem in Entwicklungsprozeß ändern¹¹. Die Ursachen sind Unterbeschäftigung, mangelnde Preiselastizität, fehlende Kommunikation und Transparenz der Märkte u. a. m. Sie sind das Ergebnis einer ganz bestimmten historischen Situation und spiegeln nicht die Entwicklungsmöglichkeiten dieser Länder wider. Nähme man die jetzigen opportunity costs als Anhaltspunkt, würde man vermutlich zu dem Ergebnis kommen, die gegenwärtige Form der Arbeitsteilung sei zu intensivieren¹².

Eine dynamische Erfassung von opportunity costs setzt dagegen die Berücksichtigung von Angebot und Nachfrage auf dem Weltmarkt ebenso voraus wie die internen Veränderungen in den Rohstoffländern im Rahmen des Entwicklungsprozesses. Sie trägt damit den zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten Rechnung.

These 2: Der internationale Austausch zwischen den Rohstoff- und den Industrieländern beschränkt sich auf nur wenige Produkte. Entscheidend für die Exportmöglichkeiten der Rohstoffländer sind nicht komparative Kostenvorteile beruhend auf der Ausstattung mit Produktionsfaktoren und deren Effizienz sondern die Ausstattung mit ganz bestimmten natürlichen Ressourcen und die Möglichkeit, die mit ihrer Hilfe produzierten Güter preisgünstig in

¹¹ Hollis B. Chenery, op. cit., S. 130.

¹² Vgl. hierzu auch: Herbert Giersch, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 14 (1963), S. 376 bis 400.

den wenigen zentralen Absatzmärkten der Industrieländer abzusetzen. Der Rohstoffhandel ist also im hohen Grade selektiv im Hinblick auf den Umfang, die zu erzeugenden Güter und die Auswahl der Länder und der Regionen innerhalb dieser Länder, die davon profitieren können. Die sich auf den Rohstoffexport beschränkende Exportstruktur behindert damit in vielen dieser Länder die nationale Integration und die Ausschöpfung ihres Entwicklungspotentials.

Die nähere Betrachtung des Güteraustausches zwischen Rohstoff- und Industrieländern zeigt, daß sich die Exporte der Entwicklungsländer auf nur sehr wenige Güter beschränken. Zwölf Produkte oder Produktgruppen erbringen 80 v. H. der gesamten Exporterlöse. Dabei sind 40 v. H. der Exporterlöse lagerstättengebunden, wovon allein das

Tabelle 1
Ausfuhren der Entwicklungsländer in die Industrieländer
(Durchschnittliche Exporterlöse 1959/60)¹³

	in Mrd. US-Dollar	in v. H. der Rohstoff- exporte
Rohöl	5	27
Erze	1,1	6
NE-Metalle	1,3	7
Lagerstättengebundene Exporte	7,3	40
Kaffee	1,9	10
Zucker	1,2	6
Kakao	0,5	3
Tee	0,5	3
Tabak	0,4	2
Tropische Nahrungs- und Genußmittel	4,5	24
Gummi	1,3	7
Baumwolle	1	6
Wolle	0,4	2
Jute	0,2	1
Landwirtschaftliche Rohstoffe	2,9	16
Hauptausfuhrgüter	14,7	80
Produkte der temperierten Zone (Getreide, Vieh, Futtermittel, etc.)	1,2	7
Andere landwirtschaftliche Produkte (Zitrusfrüchte, Bananen, Reis, Häute, etc.)	2,3	13
Ausfuhren insgesamt	18,2	100

Erdöl mehr als zwei Drittel stellt. Der Abbau dieser Bodenschätze erfolgt unter der Bedingung, daß die in den wenigen Industrieländern konzentrierte Nachfrage einerseits ausreichend ist und andererseits die Produktions- und Transportkosten eine Konkurrenz mit anderen

¹³ Afrika, Lateinamerika und Asien ohne China und Japan. Tabelle nach Gerda Blau, Commodity Export Earnings and Economic Growth in: New Directions for World Trade, A Chatham House Report, London 1964, S. 204 bis 205.

Lagerstätten auf diesen Märkten erlauben. Die Abbauwürdigkeit der Vorkommen wird damit bestimmt durch die Größe der Lagerstätte und ihre verkehrsgünstige Lage. Weitere 40 v. H. der Exporte verteilen sich auf die tropischen Nahrungs- und Genußmittel Kaffee, Zucker, Kakao, Tee und Tabak (24 v. H.) und die landwirtschaftlichen Rohstoffe Gummi, Baumwolle, Wolle und Jute (16 v. H.). Bei ihrem Anbau sind vor allem die Faktoren Klima, Wasser und Bodenqualität entscheidend. Auch sie sind stark transportkostenempfindliche Produkte. Das führt auf weltweiter Ebene zu einer Bevorzugung von Gebieten, die in der Nähe der Absatzmärkte der drei industriellen Zentren gelegen sind und einen guten Zugang zum Hafen haben. (So ist etwa der Bananenanbau nur bis zu einer Entfernung vom Hafen bis zu 48 Stunden möglich.)

Es fällt weiterhin auf, daß die Herstellung der drei landwirtschaftlichen Rohstoffe Gummi, Baumwolle und Wolle, die zusammen 15 v.H. der Exporte in die Industrieländer stellen, ebenso kapitalintensiv ist wie die Förderung der Bodenschätze. Dies dürfte mit einer Erklärung für das zunächst überraschende Ergebnis des Leontieff'schen Paradoxon sein, daß die USA kapitalintensive Güter importieren und arbeitsintensive exportieren. Deshalb hat Diab¹⁴ vorgeschlagen, bei einer Verifizierung des Heckscher-Ohlin Theorems die Exportsektoren einer Reihe von Entwicklungsländern zu dem Hauptabnehmerland zuschlagen, da sie von ausländischem Kapital und ausländischen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen beherrscht werden. Generell läßt sich im Außenhandel der Entwicklungsländer, wie nach den Überlegungen Ohlins, Heckschers, Samuelsons und Stolpers zu erwarten wäre, mit wenigen Ausnahmen weder eine Tendenz zum Ausgleich der Faktorpreise noch zu einer Verwendung der relativ reichlich vorhandenen Produktionsfaktoren feststellen.

Daraus läßt sich der Schluß ziehen: die Arbeitsteilung zwischen Rohstoff- und Industrieländern und die Entwicklungschancen der Rohstoffländer hängen nicht *allgemein* von der Ausstattung mit Produktionsmitteln und deren Effizienz ab, sondern von der Ausstattung mit ganz bestimmten Produktionsmitteln ab, nämlich den *am wenigsten mobilen Faktoren* wie den Lagerstätten von Bodenschätzen, dem Klima, und dem Vorhandensein von solchen Böden, die sich für die Produktion der relevanten Exportgüter eignen. Bei der Entstehung dieses Systems der Arbeitsteilung war dagegen die Ausstattung mit Kapital, Arbeitskräften und Unternehmern weitgehend irrelevant. Gerade für die Zeit der Entstehung und Festigung der heute noch vorherrschenden Arbeitsteilung kann man bis zur Weltwirtschaftskrise im Hin-

¹⁴ A. Diab, The United States Capital Position and the Structure of Foreign Trade, Amsterdam 1956, S. 53 ff.

blick auf die Entwicklungsländer geradezu von einer Umkehrung der Ricardoschen Annahmen sprechen: die Produktionsfaktoren waren im Binnenland immobil, international gesehen aber mobil. Dort, wo sich vom Standpunkt des investierenden Industrielandes die Rohstoffproduktion lohnte, schaffte man das Management und das Kapital ebenso herbei wie auch die Arbeitskräfte¹⁵.

Die Bedeutung der Transportkosten für viele wichtige Exportgüter einerseits und die Konzentration der Nachfrage auf wenige Zentren andererseits bringen also ebenso die Bevorzugung bestimmter Länder und Regionen innerhalb dieser Länder mit sich wie die Beschränkung des Warenaustausches auf wenige Produkte, die vom Vorhandensein ganz begrenzter Produktionsvoraussetzungen abhängig ist. Die dadurch bedingten unterschiedlichen nationalen Entwicklungschancen lassen sich an der Außenhandelsstruktur der Rohstoffländer ablesen. Die sie bestimmenden Exportgüter, meist ein oder zwei, sagen kaum etwas über die Produktionsmöglichkeiten dieser Länder aus und haben mit deren interner Faktorknappheit wenig zu tun. Sie bestimmen jedoch darüber welche Regionen innerhalb der Entwicklungsländer am Export und damit am wirtschaftlichen Wachstum partizipieren können und bedingen das in diesen Ländern festzustellende hohe Einkommensgefälle zwischen den am Export beteiligten und den hiervon nicht berührten Regionen.

These 3: Die unter den oben beschriebenen Bedingungen der Arbeitsteilung in den Rohstoffländern entstandene Produktions- und Infrastruktur fördert bei einsetzender Industrialisierung die bisher bevorzugten Regionen. Sie führt ebenfalls zu keiner Verbesserung der nationalen Integration.

Wirtschaftliche Entwicklung war in den Rohstoffländern bislang gleichbedeutend mit Exportsteigerung. Die Produktionsstruktur wurde von der Möglichkeit bestimmt, mit Landesprodukten auf den Märkten der Industrieländer zu konkurrieren. Die Abhängigkeit der Exporte und der wirtschaftlichen Entwicklung von wenigen Rohstoffen auf der einen Seite und die Konkurrenz zwischen den Rohstoffexportländern auf der anderen Seite führten dazu, daß alles getan werden mußte, um die Exportproduktion zu verbessern und zu verbilligen. Zu diesem Zweck mußten die Exportgewinne wieder in die Exportproduktion reinvestiert werden. Das Ergebnis dieses Zwangs waren die desintegrierten, „fragmentarischen“ Regionalstrukturen der Rohstoffländer mit den relativ hochentwickelten Regionen der industriellen Ergänzungswirtschaften (Exportenklaven), die sich durch ihr „insuläres“ Wachstum und eine Infrastruktur auszeichneten, die rein hafen-orientiert war. Diesen

¹⁵ Vgl. hierzu die umfassende Darstellung bei Jonathan V. Levin, *The Export Economies. Their Pattern of Development in Historical Perspective*, Cambridge, Mass. 1960.

standen die kaum erschlossenen, stagnierenden übrigen Landesteile gegenüber. Infolgedessen haben die Enklaven meist engere Beziehungen zu den Industrieländern als untereinander und zur Landeshauptstadt. „Der internationale Handel war für die Rohstoffländer immer leichter und billiger als der interregionale¹⁶.“

Diese Enklaven besaßen ihre eigenen Zentren als Sitz der erforderlichen Dienstleistungen, der Ex- und Importfirmen, Banken, etc., meist am Orte des wichtigsten Exporthafens. Die Größe dieser Zentren ebenso wie der Entwicklungsstand der Region hingen ab vom Exportumfang, der Produktionsfunktion des Exportguts und damit dessen linkage effects. Lag die Landeshauptstadt als Zentrum der Kultur, Verwaltung und Bildung und Sitz der einheimischen Oberschicht außerhalb der Exportregionen, wurde sie von diesen subventioniert.

Die oben geschilderte quasi-statische Struktur der Rohstoffländer wurde in den letzten Jahrzehnten durch vier Faktoren gestört, die, einander bedingend und kumulativ verstärkend, zu einer sich laufend verstärkenden regional-wirtschaftlichen Problematik in den Entwicklungsländern führten. Diese Faktoren sind:

1. die Bevölkerungsvermehrung
2. die Verstädterung
3. die Industrialisierung, und
4. der Ausbau des internen Straßennetzes.

Die Bevölkerungsvermehrung führte bei gleichzeitiger Erhöhung der Kapitalintensität in den Exportproduktionen und unveränderter Agrarstruktur und Agrartechnik außerhalb der Exportregionen zu einem wachsenden Bevölkerungsdruck und der Abwanderung in die Städte. Die Verstädterung hat inzwischen in Lateinamerika ein in Europa nie erreichtes Ausmaß angenommen. So stieg zwischen 1950 und 1960 die Gesamtbevölkerung Lateinamerikas um 32 v. H., die Stadtbevölkerung um 55 v. H., diejenige der ländlichen Siedlungen aber nur um 12 v. H.¹⁷. Einen allgemeinen Überblick über die Tendenzen von Bevölkerungswachstum und Verstädterung vermittelt Tabelle 2. Daraus geht hervor, daß sich zwischen 1960 und 1975 die städtische Bevölkerung in allen drei Kontinenten verdoppeln und in Afrika

¹⁶ Gerald M. Meier, International Trade and Development, New York 1964, S. 160.

¹⁷ Nach Richard Morse, Recent Research on Latin American Urbanization, Latin American Research Review, Bd. 1, 1965, S. 42. Vgl. hierzu und zum folgenden auch: Erich Egner, Regionalpolitik in einer unterentwickelten Volkswirtschaft dargestellt am Beispiel Lateinamerikas. In: Probleme der Wirtschaftspolitik in Entwicklungsländern. Hrsg. von W. Guth. (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 46.) Berlin 1967, S. 99 ff.

Tabelle 2
Bevölkerungswachstum und Verstädterung
in den Entwicklungsländern 1960—1975¹⁸

	Afrika		Asien		Lateinamerika	
	1960	1975	1960	1975	1960	1975
Bev. insges. in Mill. E.	273	393	1651	2198	212	325
durchschnittl. jährl.						
Wachstum als v. H.	—	2,5	—	1,9	—	2,9
Zunahme 1960—75 als v. H.	—	76	—	33	—	53
Städt. Bev. in Mill. E.			274	479	69	157
durchschnittl. jährl.	—	4,9	—	3,8	—	5,6
Wachstum als v. H.						
Zunahme 1960—75 als v. H.	—	105	—	75	—	127
Ländl. Bev. in Mill. E.						
durchschnittl. jährl.	236	317	1377	1719	143	168
Wachstum als v. H.						
Zunahme 1960—75 als v. H.	—	2,0	—	1,5	—	1,1
Zunahme 1960—75 als v. H.	—	28	—	25	—	17,5
Anteil der städt. Bev.						
an Gesamtbev. als v. H.	13,4	19,3	16,4	21,8	32,2	48,3
Anteil der Städte am						
Gesamtbevölkerungs-						
wachstum als v. H.	—	32,5	—	37,5	—	78

um 39, in Asien um 205 und in Lateinamerika um 88 Millionen Menschen ansteigen wird.

Dabei ist diese Abwanderung in einem hohen Grade selektiv im Hinblick auf die Menschen, die abwandern und die von ihnen bevorzugten Zielorte. Diese Selektivität sei hier am Beispiel Perus näher erläutert. Hier gehörten 1961 71 v. H. der nach Lima Zugewanderten den produktiven Jahrgängen zwischen 15 und 49 Jahren an, während die Altersgruppe unter fünfzehn Jahren nur 15,5 v. H. der Zugewanderten stellte. Der Anteil der Zugewanderten an der Gesamtbevölkerung der Stadt lag bei 44,6 v. H. Bei den Jugendlichen (unter fünfzehn Jahren, betrug er nur 18,3 v. H., in den darüberliegenden Altersgruppen jedoch rund 60 v. H.

Die Selektivität beschränkt sich jedoch nicht auf das Alter, sondern umfaßt auch den Bildungsstand. Das Bildungsniveau der Zuwanderer liegt weiter über dem Durchschnitt der Herkunftsregionen. So beläuft sich der Anteil der Analphabeten an der Gesamtbevölkerung in den acht Andendepartements, die zusammen rund 60 v. H. des Nettowanderungsverlusts stellen, zwischen 49 v. H. und 72 v. H. Von den Zuwan-

¹⁸ Berechnet nach: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements. New York 1965, Sales Number, 65. IV. 8, S. 9, S. 20 und S. 29.

derern sind jedoch bei den Männern nur 3,4 v. H. und bei den Frauen 17 v. H. Analphabeten. Das überdurchschnittliche Bildungsniveau zeigt sich auch darin, daß von den Männern im Alter von über fünfzehn Jahren, die sich nach der Erreichung des fünfzehnten Lebensjahres in der Landeshauptstadt niederließen, 43,1 v. H. ein oder mehrere Jahre die Oberschule besucht haben; bei denjenigen, die vor Erreichung des fünfzehnten Lebensjahres nach Lima kamen, erhöht sich dieser Prozentsatz sogar auf 58,1 v. H. Dagegen haben im Landesdurchschnitt nur 16,5 v. H. der Männer über fünfzehn Jahre eine Ausbildung genossen, die über das Volksschulniveau hinausgeht¹⁹.

Ähnliche Ergebnisse liegen nicht nur für andere lateinamerikanische Staaten vor, sondern auch für afrikanische und asiatische Entwicklungsländer²⁰.

Die hohen Verstädterungsraten sind um so bedrohlicher, als es nur wenige aktive Klein- und Mittelstädte gibt. Infolgedessen muß der Bevölkerungsüberschuß von den Metropolen und Hafenstädten aufgefangen werden, die damit ihren Anteil an der Gesamtbevölkerung sprunghaft erhöhen. Zwischen 1940 und 1960 stieg z. B. der Anteil der Landeshauptstadt an der Gesamtbevölkerung in Mexiko von 8,9 v. H. auf 14 v. H., in Peru von 7,4 v. H. auf 14,4 v. H., in Chile von 25,3 v. H. auf 32,7 v. H., in Uruguay von 32,3 v. H. (1954) auf 45,9 v. H. (1963) und Argentinien von 11 v. H. (1947) auf 19 v. H. (1960). Der Anteil des Bundesdistrikts und der Provinz Buenos Aires stieg im gleichen Zeitraum von 32,4 v. H. auf 48,5 v. H.²¹. Dagegen lebten in Frankreich, dem Land mit der stärksten unizentralen Bevölkerungskonzentration Europas, 1962 nur 18 v. H. der Gesamtbevölkerung und 29 v. H. der städtischen Bevölkerung in der Landeshauptstadt²².

Noch dramatischer wirken diese Zahlen, wenn man bedenkt, daß ein sehr großer Teil der übrigen Bevölkerung von der wirtschaftlichen Entwicklung unberührt in der Subsistenzwirtschaft verharret. Wenn Tannenbaum sagt: „Lima ist nicht nur die größte Stadt, es ist nur die Hauptstadt von sich selbst und des nahen Küstengebietes... Es ist

^{19, 20} United Nations, *Urban Growth and Social Development in Africa*, „The International Social Development Review“, New York, H. 1 (1968), S. 39 ff. und derselbe, *Urban-Rural Population Distribution and Settlement Patterns in Asia*, ebenda, S. 48 ff. sowie Qazi Ahmad, *Indian Cities, Characteristics and Correlates*, Chicago 1965, S. 21.

²¹ Berechnet nach: Statistisches Bundesamt: *Länderberichte* Peru 1966, Chile 1964, Mexiko 1966, Argentiniens 1964, Uruguay 1966.

²² H. C. MacLennan, *Regional Planning in France* in: Thomas Wilson, *Papers on Regional Development*, *Journal of Industrial Development*, Supplement 1965, S. 62.

sozusagen die Nation...²³“, so gilt dies für die Hauptstädte der meisten lateinamerikanischen Länder. Sie sind die Zentren der Macht, des Reichtums, der Bildung, der modernen Welt. Gelingt es nicht, diese Länder mit attraktiven sekundären Zentren auszustatten, werden die schon heute überlasteten Metropolen auch den größten Teil der bis 1975 zu erwartenden städtischen Einwohner aufnehmen müssen.

Der zwischen den beiden Weltkriegen einsetzende und nach dem zweiten Weltkrieg forcierte Industrialisierungsprozeß erfaßte nur die wenigen Zentren, die bereits einen hohen Entwicklungsvorsprung besaßen, da dezentralisierende Faktoren, wie sie etwa in den USA und Europa auf Grund der historischen Wirtschaftsstruktur, der Lagerung der Bodenschätze und der Energiequellen gegeben waren, hier fehlten. Dafür lassen sich eine Reihe von Gründen anführen:

1. Die Art dieses Industrialisierungsprozesses ist nicht durch die Verarbeitung vorhandener Rohstoffe gekennzeichnet sondern durch die Leichtindustrie, die vielfach auf importierte Halbfabrikate und Einzelteile angewiesen ist. Die starke Importabhängigkeit dieser Industriezweige förderte die Attraktivität der Häfen.
2. Es ist kein ausgewogenes Stadtsystem vorhanden, und die Kaufkraft ist in wenigen Zentren oder Regionen mit hoher Produktivität konzentriert.
3. Die Infrastruktur ist ganz auf diese Zonen ausgerichtet.
4. Der städtische Arbeitsmarkt hat auf Grund der Binnenwanderung eine praktisch unbegrenzte Kapazität.

Die Lohnkosten bleiben deshalb relativ konstant, während die Sozialen Kosten von der Industrie nicht getragen werden müssen. Es treten deshalb in den Ballungsräumen keine sinkenden Grenzerträge ein.

5. Es hat sich generell der Anteil der Rohmaterialien an der Wert schöpfung der Industrie stark vermindert, und die Bedeutung der „foot-loose“ Industrien erhöhte die Anziehungskraft der bestehenden Industriezentren, indem nunmehr den external economies bei den Standortentscheidungen eine größere Bedeutung beigemessen wird.

So überrascht es nicht, daß sich etwa in Lima mit einem Bevölkerungsanteil von 14 v. H. 60,8 v. H. der Industriebetriebe Perus und in Buenos Aires 70 v. H. der argentinischen Industriebetriebe befinden. In Mexiko City mit einem Bevölkerungsanteil von ebenfalls 14 v. H. wird 56 v. H. der industriellen Produktion erzeugt, und in Guatemala

²³ Frank Tannenbaum, Lateinamerika, Kontinent zwischen Castro und Kennedy, Stuttgart 1963, S. 21 f.

City mit einem Bevölkerungsanteil von 19 v. H. sind 64,4 v. H. der Industriebeschäftigten des Landes tätig²⁴.

Auch der Straßenbau bewirkte keine Dezentralisierung und nur geringe Ausbreitungseffekte. In Peru bezeichnet man die von der Hauptstadt ins Landesinnere vorstoßenden Straßen als „Einbahnstraßen“, auf denen Menschen und Güter nach Lima, aber nur wenig ins Landesinnere transportiert wird. So weist die Handelsbilanz der Andenregion (Bevölkerungsanteil 58 v. H.) mit der Küste (Bevölkerungsanteil 29 v. H.) einen Überschuß von über 50 v. H. auf (Exporte 4,1 Importe 1,8 Mrd. Soles)²⁵. Dieser Handelsbilanzüberschuß schlägt sich nicht in eine Erhöhung der Depositen bei den Regionalbanken sondern bei den Banken der Landeshauptstadt nieder, wo die Eigentümer der Produktionsmittel der Anden wohnen. Das gesamte Bankwesen dient der Absaugung des Kapitals zur Entwicklung der Hauptstadt. So verfügten 1963 die limeñer Konteninhaber über 65,5 v. H. der Depositen der Geschäftsbanken, erhielten jedoch 76 % der Kredite²⁶. Diese Bevorzugung des Ballungszentrums zeigt auch der Außenhandel Perus. So gingen über den limeñer Hafen Callao 1961 nur 2,8 % der Ausfuhr, jedoch 54,4 % der Einfuhr²⁷. Ähnlich sind die Verhältnisse in anderen lateinamerikanischen Staaten. Friedmann und Tetu bezeichnen deshalb die wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zwischen den lateinamerikanischen Ballungszentren und ihrem Hinterland als „koloniale Ausbeutung der Peripherie durch das Zentrum“²⁸.

Dementsprechend kraß sind die Unterschiede in Lebenshaltung und Einkommen zwischen den einzelnen Regionen. So entfielen etwa in der Provinz Panama 1964 auf 1003 Einwohner ein Arzt, in der Provinz Los Santos auf 20 477, (in der Bundesrepublik Deutschland auf 696) im Departement Lima auf 720, im Departement Puno am Titicacasee auf 26 000 Einwohner. Die tägliche Kalorienzahl lag in den peruanischen Anden bei durchschnittlich 1780, an der Küste bei 2264²⁹. Diese Beispiele könnten durch weitere Indizes beliebig ergänzt werden. Sie

²⁴ Statistisches Bundesamt, Länderberichte Peru, 1966, Mexiko 1966, Guatemala 1966 und: Remus Tetu, Die Raumstruktur Argentiniens und ein Versuch einer Entwicklungs- und Regionalplanung für Nordpatagonien und Südpampa, Raumforschung und Raumordnung, Bd. 22, Dezember 1964, S. 261.

²⁵ L. Barandiarán, Estrategia del Desarrollo Económico de la Sierra Peruana, Banco Central de Reserva, nicht veröffentlicht, cit. bei Keith B. Griffin, Reflections on Latin American Development, Oxford Economic Papers 1966, S. 5.

²⁶ Länderbericht Peru, op. cit., S. 31.

²⁷ Ibid., S. 69.

²⁸ Remus Tetu, op. cit., S. 263 und John Friedmann, Regional Economic Policy for Developing Areas, Papers of the Regional Science Association, Bd. II, 1964, 44 f.

²⁹ Statistisches Bundesamt, Länderberichte Peru 1966, Panama 1966.

alle zeigen, daß die Unterschiede zwischen diesen Ballungszentren und dem übrigen Lande weitaus größer sind als zwischen dem Ballungsraum und den fortgeschrittenen Industrieländern. Zweierlei Faktoren deuten darauf hin, daß diese Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität abträglich ist:

1. Der Anteil der Dienstleistungen an der Gesamtbeschäftigung ist in Lateinamerika zwischen 1945 und 1955 überproportional um 4,5 % gestiegen, während der Prozentsatz der in der Primärproduktion Beschäftigten um 6 % sank und derjenige der Industriebeschäftigten um lediglich 0,9 % stieg. Daß ein solcher Zuwachs der Dienstleistungen nicht mit der ähnlichen Erscheinung bei uns zu vergleichen ist, zeigt sich daran, daß in den meisten lateinamerikanischen Ländern der Anteil der persönlichen Dienstleistungen unverhältnismäßig hoch ist (etwa 30 % der gesamten im tertiären Sektor beschäftigten Bevölkerung) und in der Aufblähung der petty services wie Schuhputzer, Lotterieverkäufer, Parkwächter, Straßenhändler, Autoputzer, etc.³⁰. Da die großstädtische Infrastruktur (Wasser, Abwässer, elektrische Energie und Verkehr) immer vor dem Zusammenbruch steht, müssen ein großer Teil der öffentlichen Investitionen in diesen Ballungsräumen vorgenommen werden.

2. Es wurde durch diese Entwicklung kein Prozeß der Integration und der Vertiefung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und damit einer besseren Ausnutzung der Entwicklungsmöglichkeiten des gesamten Landes angeregt. Ein großer Teil des Binnenlandes und seiner Bevölkerung wurden vom wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß nicht erfaßt.

These 4: Die übernationale Integration in Wirtschaftsgemeinschaften mehrerer Entwicklungsländer wird die regionale Polarisation und die Konzentration der Entwicklung auf die bisherigen Schwerpunkte verstärken und damit die nationale Integration der Mitgliedsstaaten weiter hinausschieben.

Aus der allgemeinen Diskussion über die regionale Entwicklung ist bekannt, daß sich die Konzentrationstendenzen in „gemeinsamen Märkten“ verstärken³¹. Es entsteht ein Regionalproblem auf übernationaler Ebene, wenn in der Wirtschaftsgemeinschaft Staaten unterschiedlichen Entwicklungsstandes zusammengeschlossen sind. Das ermöglicht den weiter fortgeschrittenen Ländern, die sich auf größere Binnenmärkte stützen können, ihre Produkte in den weniger entwickelten Ländern so günstig anzubieten, daß dort die Entstehung einer eigenen

³⁰ Jacques Dorselaer, *Les Facteurs de l'urbanisation et la „Crise Tertiaire“ en Amérique Latine*, Cahiers de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine No. 7, Paris 1965, S. 34.

³¹ Vgl. hierzu u. a. Bela Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1962, S. 191 ff.

Industrie behindert wird. So erklären sich die Sonderregelungen, die etwa Uganda und Tansania gegenüber Kenia, und den LAFTA-Mitgliedern gegenüber Argentinien, Brasilien und Mexiko eingeräumt wurden als Versuch, die sich auf Grund des niedrigeren Entwicklungsstandes ergebenden Kostennachteile auszugleichen. Allerdings können langfristig in geographisch geschlossenen und verkehrsmäßig erschlossenen Räumen bei relativ hohem Entwicklungsstand die Standortvorteile zentral gelegener Regionen stärkeres Gewicht erhalten und dort Entwicklungsimpulse hervorrufen.

Meine These läuft jedoch darauf hinaus, daß es mit Konzessionen auf internationaler Ebene allein nicht getan ist. Die in These 3 abgehandelten Bedingungen der Industrialisierung werden bei den stärkeren wie den schwächeren Partnern die bisherigen Konzentrationstendenzen eher fördern als abschwächen. Industriebetriebe, die nicht mehr allein für den Binnenmarkt sondern auch für den Export in die Mitgliedsländer der Freihandelszone produzieren, sind noch stärker auf die Nutzung äußerer Ersparnisse in bestehenden Agglomerationen angewiesen. Als zusätzlicher Faktor kommt die Standortgunst derjenigen Räume hinzu, die sich für die Exportproduktion eignen. Müssen die Exporte über den Seeverkehr abgewickelt werden, wird sich das Gewicht der Häfen weiter verstärken.

Dieses Problem stellt sich insbesondere in der lateinamerikanischen Freihandelszone. Mit wenigen Ausnahmen hatte sich hier die Entwicklung auf einen schmalen Künstenstreifen beschränkt. Die Binnenverkehrswege zwischen den Mitgliedsstaaten sind völlig unzureichend, so daß die Paket- und Güterbeförderung in die Partnerländer langsamer, kostspieliger und unzuverlässiger ist als nach Westeuropa und in die USA. Die weitere Entwicklung könnte dann hier ähnlich verlaufen wie in Australien. Dort sind die Zollschränke zwischen den im Commonwealth of Australia zusammengeschlossenen Staaten vor mehr als einem halben Jahrhundert gefallen. Noch heute erfolgt jedoch der zwischenstaatliche Verkehr fast ausschließlich auf dem Seewege, wobei die Transportkosten von Sydney nach Adelaide etwa gleich hoch sind wie nach London. Industrie und Bevölkerung haben sich in wenigen Hafenstädten konzentriert, während das Innere des Kontinents weiterhin unerschlossen bleibt.

In Südamerika wird eine Freihandelszone also die Kräfte der Desintegration eher fördern als mindern. Ihr positiver Entwicklungseffekt kann dadurch überkompensiert werden. Bei Agrarprodukten können die Entwicklungs- und Kolonisationsbestrebungen der nationalen Regierungen gelähmt werden. Dieser Fall wird z. B. in Peru eintreten, wo die tropischen Produkte der in Küstennähe gelegenen Produktionszonen Edkuadors und Kolumbiens ohne Zölle im Ballungsraum Lima

und damit praktisch auf dem nationalen peruanischen Markt billiger sind als die Produkte der jenseits der Anden gelegenen eigenen Kolonisationsgebiete.

Die Notwendigkeit für eine regionale Entwicklungspolitik wird also durch Freihandelszonen noch verstärkt. Ihre Aufgabe wird in einem Ausbau der Binnenverkehrswege zwischen den Partnerländern und der Erschließung bisher vernachlässigter Regionen innerhalb der einzelnen Volkswirtschaften bestehen.

These 5: Es bedarf deshalb in den Rohstoffländern einer regionalen Entwicklungspolitik ausgerichtet an den langfristigen Zielen der nationalen Integration zur Ausschöpfung der jeweiligen Entwicklungsmöglichkeiten und einer sich unter dieser Bedingung ergebenden günstigeren Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung.

Die bisher geschilderte Lage lässt es reichlich naiv erscheinen, wenn man die Notwendigkeit der Regionalpolitik in Rohstoffländern, wie etwa Evers, allein damit begründet, die Entwicklungsländer sollten aus den Erfahrungen der Industrieländer lernen und ihre Fehler vermeiden³². Das regionale Integrationsproblem stellt sich vielmehr heute in den Rohstoffländern in viel dramatischerer Form als jemals in der Geschichte der Industrieländer. Die angeführten Beispiele entstammen zwar alle dem lateinamerikanischen Raum. Ähnliche Tendenzen lassen sich jedoch auch in Asien nachweisen und sind für Afrika zu befürchten³³. Allerdings fehlt heute noch eine hinreichende theoretische Basis zur Untermauerung einer regionalpolitischen Konzeption für die Rohstoffländer. Die bisherigen regionalen Entwicklungstheorien haben Ad-Hoc-Charakter zur Erklärung historischer Erscheinungen. So fasst Hoover die Ergebnisse der historischen Schule und der europäischen Raumwirtschaftstheorie zusammen: regionale Entwicklung ist für ihn eine allmähliche Entwicklung von unten, wobei bei einem bestimmten Entwicklungsstand die einzelnen Regionen zusammenwachsen und miteinander in Austausch treten, also etwa im Sinne der Stufentheorie Büchers und Schmollers als Entwicklung von der Hauswirtschaft über die Standwirtschaft, die Territorialwirtschaft und Volkswirtschaft zur Weltwirtschaft³⁴. Wo sich aber in den alten Kulturen einiger Rohstoffländer wie Indien, Mexiko und Peru eine solche Entwicklung angebahnt hatte, wurde sie durch die Entstehung der Exportwirtschaften

³² Hans Evers, Probleme der Regionalplanung in den Entwicklungsländern, Teil I, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 886, Köln 1960, S. 73.

³³ Vgl. hierzu: Philip M. Hauser, La Urbanizacion en América Latina, UNESCO, Paris 1962, S. 78.

³⁴ Douglas C. North, Location Theory and Regional Economic Growth in: John Friedmann and William Alonso, Regional Development and Planning, Cambridge, Mass., 1964, S. 24 und E. Hoover, The Location of Economic Activity. New York, 1948, S. 187 ff.

erstickt. In anderen Rohstoffländern haben diese Enklaven ebenfalls die Integration nicht gefördert.

Als Antithese zu Hoover entwickelte North im Hinblick auf die USA seine „export-base-theory“. Danach entstehen zunächst Exportindustrien, die dann lokale Dienstleistungen und Zuliefererindustrien, schließlich Versorgungsindustrien für die Bevölkerung der Region nach sich ziehen. Die Export-Base-Theory hat zweierlei Verwendung gefunden: einmal als historische Theorie zur Erklärung der Entwicklung in den USA und Kanada (North, Meyer, Innes), neuerdings aber auch in Europa, für das North noch die Hypothesen Hoovers gelten lassen wollte³⁵, zum anderen zur Gewinnung wirtschaftspolitischer Kriterien. Hierzu wurden die Aussagen noch verschärft. Die Entwicklungsmöglichkeiten wurden allein im Hinblick auf die Exportchancen definiert. Entwicklung von Exportbasis und Entwicklung des Regionalprodukts wurden als parallel laufend dargestellt. Für die Entwicklungsländer würde sich daraus die Forderung ergeben: stärkt Eure Exportbasis. Das allein als wirtschaftspolitische Maxime ist ebenso sehr ein Trugschluß wie die Annahme Norths, es gäbe gewissermaßen einen Automatismus, der dazu führt, daß sich sekundäre Erwerbszweige entwickeln. Meines Erachtens gibt die Export-Base-Theory ohne sehr spezifische Annahmen nur sehr wenige wirtschaftspolitische Anhaltspunkte. Um auf das wirtschaftliche Wachstum innerhalb einer Region und dessen Steigerungsmöglichkeiten schließen zu können, müßten zunächst Aussagen über eine ganze Anzahl anderer Variablen gemacht werden, denen im Entwicklungsprozeß u. U. gerade die strategische Bedeutung zukommen kann. Dazu gehören etwa die Sozialstruktur und Einkommensverteilung, die weitgehend über die Entstehung sekundärer Industrien entscheiden, das Verhältnis von domestic and foreign factors, das darüber bestimmt, inwieweit die Erlöse wieder innerhalb der Region ausgegeben werden, und schließlich die Produktionsfunktionen der Exportprodukte, die sowohl die Nachfrage nach Produkten der Sekundärindustrie bestimmen wie auch Quantität und Qualität der nachgefragten Arbeit.

Entscheidend für eine empirische Verifizierung der Export-Base-Theory ist die Größe der betrachteten Region. Die Exportbasis muß die Bezahlung der erforderlichen Importe ermöglichen. Im übrigen kann das Einkommen einer Region aber auch wachsen, wenn ihre Exporte konstant bleiben oder relativ abnehmen. Darüber befindet die Zunahme der „autonomen“ Tätigkeiten, d. h. der innere Kreislauf und damit die Entwicklung des Binnenmarktes, neben Export also auch Konsum, Investition und Import.

³⁵ Knut Borchardt, Integration in wirtschaftshistorische Perspektive in: Erich Schneider (Hrsg.), *Weltwirtschaftliche Probleme der Gegenwart*, Schriften der Verein für Socialpolitik N. F., Berlin 1965, S. 405.

Die „Theorie der Infrastruktur“ als weiterer theoretischer Ansatz, berücksichtigt neben den wirtschaftlichen auch soziale und institutionelle Faktoren. Danach ist die Infrastruktur so zu gestalten, daß völlige Integration herrscht, d. h. hier, daß sich die Faktorentgelte für gleiche Faktorarten und Faktorqualitäten im ganzen Lande angleichen können. Dadurch wird der „Markt“ instand gesetzt, eine optimale Allokation der Ressourcen herbeizuführen und damit das jeweilige „Entwicklungsoptimum“³⁶. Sehen wir von der Tatsache ab, daß sich eine Reihe von Voraussetzungen zur Verwirklichung eines derartigen „Idealzustandes“ kaum verwirklichen lassen, wie vollständige Konkurrenz, volle Markttransparenz, etc., so werden gerade die Schwerkraft der historischen gegebenen Raumstruktur, die Ballungsvorteile und die geringe Wahrscheinlichkeit von Standortverlagerung bestehender Industrien einer günstigeren räumlichen Verteilung der wirtschaftlichen Entwicklung entgegenwirken.

Gewiß, eine Verbesserung der personalen, materiellen, sozialen und institutionellen Infrastruktur ist eine notwendige Voraussetzung für die Realisierung von Ausbreitungseffekten. Damit allein ist es jedoch nicht getan. Die bisherige Entwicklung in den Rohstoffländern zeigt, wie gerade der Ausbau der Infrastruktur, z. B. des Verkehrssystems, des Erziehungswesens und des Bankenapparats, eine Absaugung von Produktivkräften in die entwickelten Regionen zur Folge hatte.

Eine regionale Entwicklungstheorie müßte, so weit dies beim heutigen Stand unserer Wissenschaften möglich ist, die Außenhandelstheorie, die Wachstumstheorie, die allgemeine wirtschaftliche und soziale Entwicklungstheorie und die Raumwirtschaftslehre integrieren, um eine fundierte Basis der Regionalpolitik zu bieten.

Eine dynamische Einsicht in die Kausalverknüpfung regionaler Entwicklungsprozesse, welche die oben genannten theoretischen Ansätze umfaßt, stammt von Myrdal, der sein Theorem der zirkulären und kumulativen Verursachung auf die Beziehungen zwischen entwickelten und unterentwickelten Regionen anwandte und dabei die Bedeutung der Auswaschungseffekte aufzeigte, die solange die zurückgebliebenen Regionen benachteiligen, bis sie auf einem sehr hohen Entwicklungsniveau von den Ausbreitungseffekten überkompensiert werden. Für die Regionalpolitik der Rohstoffländer ließe sich diese Theorie in der Maxime formulieren: „Minimierung der backwash- und Maximierung der spread-effects“, ein Konzept, das es auf Grund der jeweiligen Gegebenheiten eines Landes konkret auszufüllen gilt. Auszugehen hätte es von der gegebenen Struktur eines Landes und dabei zu fragen,

³⁶ Vgl. hierzu Reimut Jochimsen, op. cit., S. 87 ff.

wie eine Auflösung der gegebenen Zentrum-Peripherie-Struktur und eine funktionale Integration des nationalen wirtschaftlichen Raumes zu erreichen ist³⁷.

Dabei sei hier auf eine Tatsache hingewiesen, der in den Rohstoffländern noch viel zu wenig Bedeutung beigemessen wird: alle entwicklungspolitischen Maßnahmen haben raumwirtschaftliche Konsequenzen, und ihr Erfolg ist von der gegebenen Regionalstruktur abhängig. Dies wurde bereits für den Ausbau der Infrastruktur gezeigt. So fördert aber auch eine Politik industrieller Schutzzölle ceteris paribus die entwickelten Regionen. Eine Landreform auf nationaler Ebene führt nur in den Gebieten mit größeren Absatzmärkten und städtischen Dienstleistungszentren zu der gewünschten Produktivitätssteigerung; in den entfernt liegenden Gebieten wird dagegen ein Rückfall in die Subsistenzwirtschaft eintreten. Von der gleichen Bedingung ist der Erfolg anderer Maßnahmen zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion abhängig. Ähnliches gilt für Projekte des community development, etc. Daraus ergibt sich die Forderung nach einer regionalpolitischen Differenzierung entwicklungspolitischer Maßnahmen und die Notwendigkeit, in den durch allgemeine Entwicklungsmaßnahmen benachteiligten Regionen kompensierend einzugreifen.

Abschließend noch einige Bemerkungen zu der Frage, ob sich die Entwicklungsländer eine diesen Forderungen entsprechende Regionalpolitik überhaupt leisten können. Von den politischen Vertretern der entwickelten Regionen in den Rohstoffländern wurde die Behauptung aufgestellt, eine Politik der Erschließung unterentwickelter Regionen sei für die Entwicklungsländer zu kostspielig. Die Investitionen sollten in den Gebieten der größten Produktivität konzentriert werden, um auf diese Weise die höchste Wachstumsrate zu erreichen³⁸. In jüngster Zeit versuchte Williamson diese These mit einer Untersuchung der Entwicklung der regionalen Einkommensdisparitäten im Industrialisierungsprozeß zu untermauern. Er kommt dabei zu dem Schluß, die Industrialisierung führe zunächst zu einer starken Differenzierung dieser Unterschiede, gleiche sie jedoch in einem späteren Stadium wieder aus. Die Entwicklungsländer würden sich also unter hohen Kosten gegen einen entwicklungsimmanenten Prozeß stellen und ihr eigenes Wachstum verzögern³⁹.

³⁷ John Friedman, op. cit., S. 54.

³⁸ So etwa Roberto de Oliveira Campos, cit. bei Stefan H. Robock, Brazil's Developing Northeast: A Study of Regional Planning and Foreign Aid, Washington 1963, S. 111.

³⁹ Jeffrey G. Williamson, Regional Inequality and the Process of National Development: a Description of the Pattern, Economic Development and Cultural Change, Bd. 13 1964, S. 45.

Dagegen wurden eine Reihe von Argumenten ins Feld geführt.

1. *das Gerechtigkeitsargument*: eine Unterstützung dieser Entwicklungstendenzen führt auf Kosten des überwiegenden Bevölkerungsanteils nicht zu einer Angleichung der Startchancen, sondern für Generationen zu Bevorzugung eines kleinen Bevölkerungsteils (so etwa Myrdal, Egner, Kapp).
2. *das politische Argument*: wachsende Einkommensdisparitäten und die Ballung armer Bevölkerungsschichten in den slums der Großstädte führen zu untragbaren sozialen und politischen Spannungen, die revolutionäre Formen annehmen und damit die gesamte wirtschaftliche Entwicklung gefährden können. Außerdem können in den benachteiligten Regionen Tendenzen zur Abspaltung auftreten, die die Einheit des Staates gefährden.
3. *das Sozialkostenargument*: die Grenzkosten für öffentliche Dienstleistungen steigen nach Erreichung einer bestimmten Pro-Kopf-Einwohnerzahl überproportional an. Über das Steuersystem werden diese Ballungskosten in die Struktur der nationalen Produktionskosten aufgenommen und belasten die Weiterentwicklung und die Konkurrenzfähigkeit auf ausländischen Märkten (Catsoumiris).
4. *das Argument der sozialen und wirtschaftlichen Erosion*: aus den zurückgebliebenen Regionen werden laufend Produktivkräfte abgesogen, wodurch ihre spätere Entwicklung behindert wird. Außerdem steigen die Kosten der vom Staat zu unterhaltenden und nicht mehr hinreichend genutzten öffentlichen Dienstleistungen in diesen Gebieten (Egner, Myrdal).

Im Sinne dieses Referates sei den genannten Argumenten ein weiteres hinzugefügt: man kann nicht in jedem Fall die bisherigen regionalen Entwicklungstendenzen mit ihrer Konzentration auf die alten Exportgebiete hinnehmen und auf das automatische Eintreten von Ausbreitungseffekten warten, denn dabei besteht die Gefahr, daß der Dualismus sich verstärkt und die Produktivkräfte der übrigen Landesteile nicht in den Entwicklungsprozeß einbezogen werden, langfristig also keine Optimierung des Wachstums eintritt, sondern eine Stagnation auf höherem Niveau. Die Industrialisierung erhielt damit einen ähnlichen Charakter wie die Entwicklung der Exportsektoren, die für die Rohstoffländer zwar eine Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens brachte, dieses jedoch auf höherem Niveau stagnieren ließ. Sie stellte damit eine einmalige Entwicklung, einen „once-and-for-all-increase“ dar⁴⁰.

Ich möchte mein Referat zusammenfassen und abschließen mit einem Zitat von Myrdal: „In allen unterentwickelten Ländern ist das Pro-

⁴⁰ Hla Myint, The ‚Classical‘ Theory of International Trade and the Under Developed Countries, Economic Journal 1958, S. 317 ff.

blem wirtschaftlicher Entwicklung ein Problem der Verwirklichung nationaler Integration in der sich zwangsläufig ergebenden Kombination mit wirtschaftlichem Fortschritt; dabei ist das eine sowohl Ergebnis wie auch Bedingung des anderen... Der Standpunkt daß man internationale Integration für den Preis wirtschaftlicher Desintegration und Stagnation aufrechterhalten sollte, kann nicht ernsthaft vertreten werden. Als politische und wirtschaftliche Notwendigkeit kann internationale Integration nur über nationale Integration erreicht werden und es wäre wirklichkeitsfremd, das Problem in irgendeiner anderen Weise lösen zu wollen⁴¹.“

⁴¹ Gunnar Myrdal, Internationale Wirtschaft — Probleme und Aussichten, Berlin 1958, S. 210 f.

Die Rolle der Stahlindustrie im Industrialisierungsprozeß der Entwicklungsländer*

Von Hans-Gerhard Voigtt, Hamburg

I. Die Stahlindustrie als standortpolitischer und entwicklungsstrategischer Leitsektor

Seit mehr als hundert Jahren ist die Stahlindustrie¹ standortpolitisch und entwicklungsstrategisch eine Schlüsselindustrie. Sie erwarb diesen Rang, weil die Hüttenwerke mehr als die Betriebe aller anderen Wirtschaftszweige die Standortverteilung und die Wachstumsbedingungen — die Faktorallokation im Raum und in der Zeit — beeinflussen.

Die Standortwirkungen der Stahlindustrie entstehen dadurch, daß die Hüttenwerke einerseits nur eng begrenzte Alternativen für ihre Standortwahl haben und andererseits durch die von ihnen gebotenen standortabhängigen externen Ersparnisse² — vor allem in den Ener-

* Überarbeitete und erweiterte Fassung eines Vortrages, der am 2. Dezember 1966 in Frankfurt a. M. vor dem Ausschuß „Entwicklungsländer“ des Vereins für Socialpolitik gehalten wurde.

¹ Der Begriff „Stahlindustrie“ wird hier als Abkürzung für „Eisen- und Stahlindustrie“ oder „Eisen schaffende Industrie“ verwendet, also für die Gesamtheit der Hochofen-, Stahl- und Warmwalzwerke sowie Schmiedepréß- und Hammerwerke; vgl. zu dieser Abgrenzung die Vorbemerkungen zum Statistischen Jahrbuch der Eisen- und Stahlindustrie für 1965, hrsg. von der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Düsseldorf 1966.

Die typischen Betriebseinheiten dieses Produktionsbereichs vom Hochofenprozeß bis zur Warmwalzung des Rohstahls sind die sog. „gemischten Hüttenwerke“, d. h. Betriebseinheiten, in denen die Roheisenerzeugung mit der Rohstahl- und Walzstahlproduktion technisch wie räumlich zu einem weitgehend kontinuierlichen Produktionsprozeß zusammengefaßt ist.

² Meade hat die externen Ersparnisse unterteilt in Vorgänge, durch die ein Produktionsfaktor freiwillig oder unfreiwillig unentgeltlich geliefert wird, und in jene Kostenersparnisse, die durch eine Verbesserung der produktionswirtschaftlichen Umweltbedingungen entstehen; vgl. Meade, J. E., Trade and Welfare, The Theory of International Economic Policy, Vol. II, London, New York, Toronto 1955, S. 39 ff.

Hier kommt es darauf an, ob der Wirkungsbereich dieser externen Ersparnisse an die Orte ihrer Entstehung gebunden ist oder nicht. Daher wird der Definition von Meade die zusätzliche Unterscheidung zwischen standortabhängigen und standortunabhängigen externen Ersparnissen hinzugefügt.

gie- und Transportkosten — eine große Zahl von anderen Betrieben an ihre Standorte zu ziehen vermögen, daß sie also zugleich standortgebunden und standortbindend sind.

Die Wachstumswirkungen der Stahlindustrie ergeben sich dadurch, daß die Obergrenze des Wirtschaftswachstums von der Verfügbarkeit über genügend Walzstahl abhängt. Daher erfordert jede Ausweitung des Investitionsvolumens zugleich auch einen vermehrten Stahleinsatz. Insoweit ist die Entwicklung der Stahlproduktion eine Funktion des autonomen Wirtschaftswachstums. Wird die Stahlindustrie umgekehrt als wachstumsstrategische Variable eingesetzt, so vermag sie wegen ihrer vielfältigen vorwärts wie rückwärts gerichteten Produktionsverflechtungen durch die eigene Expansion zugleich auch in zahlreichen anderen Wirtschaftszweigen Wachstumsimpulse zu erzeugen und somit in einem induzierten Wirtschaftswachstum als Leitsektor zu wirken³.

Durch die Verbindung von Standort- und Wachstumseffekten hat die Stahlindustrie seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts die Grundstruktur der industriellen Landschaft geprägt und das Wirtschaftswachstum ihrer Einzugsgebiete gefördert. Diese beiden Eigenschaften der Stahlindustrie als raumprägender Sektor und als Leitsektor der Wirtschaft sind seit längerem bekannt⁴. Vor allem die raumwirtschaftstheoretischen und entwicklungstheoretischen Untersuchungen *Predöhls* haben zur Klärung der Frage beigetragen, weshalb sich in der Vergangenheit nur an den Standorten der Stahlindustrie weltwirtschaftliche Gravitationsfelder herausbilden konnten. Von dieser Norm gibt es nur eine Abweichung. Diese Ausnahme ist allerdings gerade das jüngste industrielle Kraftfeld der Welt, der kalifornische Raum um San Francisco und Los Angeles. Im übrigen decken sich aber die Kerngebiete der Weltwirtschaft auch gegenwärtig so weitgehend mit den Zentren der Stahlindustrie, daß nach *Predöhl* „die

³ Vgl. *Chenery*, H. B./*Watanabe*, T., International Comparisons of the Structure of Production, in: *Econometrica*, Bd. 36 (1958), S. 487 ff. In dieser Untersuchung stellten *Chenery* und *Watanabe* für die 1950er Jahre fest, daß die Stahlindustrie in den USA, in Italien und Japan unter 29 ausgewählten Industriezweigen den höchsten kombinierten Kopplungseffekt besaß. Vgl. ferner hierzu auch die Bemerkungen in *Hirschman*, A. O., *The Strategy of Economic Development*, New Haven and London 1956, 9. Ausgabe, 1965, S. 105 ff. (deutsche Übersetzung — nach der dritten amerikanischen Ausgabe von H. Körner und C. Uhlig —: *Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung*, Stuttgart 1967).

⁴ Vgl. vor allem *Predöhl*, A., *Außenwirtschaft*, Göttingen 1949, S. 46 ff.; ders., Art. „Weltwirtschaft“, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1961, S. 604 ff.; vgl. ferner *Jürgensen*, H., *Die westeuropäische Montanindustrie und ihr gemeinsamer Markt*, Göttingen 1955, sowie die *Predöhls* Untersuchungen weiterführende Arbeit von *Harborth*, H.-J., *Neue Industriezentren an der weltwirtschaftlichen Peripherie*, Hamburg 1967.

Rohstahlproduktion . . . immer noch der beste grobe Index für die Kernstellung“ eines Wirtschaftsraumes ist⁵.

Gliedert man die Weltwirtschaft nicht nach politischen Räumen, sondern nach wirtschaftsräumlichen Kriterien, so läßt sich feststellen, daß die Expansion der Stahlindustrie wegen ihrer Verbindung von Standort- und Wachstumseffekten überall in der Nachbarschaft der Hüttenwerke den Industrialisierungsprozeß entscheidend gefördert hat, daß sie bei der Entstehung der weltwirtschaftlichen Kerngebiete zwar nicht die „causa causans“, aber doch die „causa movens“ gewesen ist. Daher drängt sich die Frage auf, welche Bedeutung der Stahlindustrie bei den Industrialisierungsbemühungen der Entwicklungsländer in der Gegenwart zukommt. Diese Frage kann nicht durch einen Analogieschluß zum Industrialisierungsprozeß der heute hochindustrialisierten Länder⁶ beantwortet werden; denn der „Prozeß der schöpferischen Zerstörung“ (*Schumpeter*) hat ja die Industrialisierungsbedingungen nicht nur umgeformt, sondern auch immer stärker differenziert. Die Bedeutung der Stahlindustrie für den Industrialisierungsprozeß der derzeitigen Entwicklungsländer wird daher erst erkennbar, wenn man diesen Prozeß differenziert nach den wachstumsstrategischen Möglichkeiten der Entwicklungsländer und zugleich integriert in die weltwirtschaftliche Entwicklung erfaßt.

Unter welchen Bedingungen können die Entwicklungsländer im Rahmen der bestehenden weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung eine eigene Stahlindustrie aufbauen, ohne dadurch gegen die Forderung nach einer nationalwirtschaftlich optimalen Faktorallokation zu verstossen? Unter welchen Bedingungen können die Entwicklungsländer eine Stahlindustrie gegen den Weltmarkt entwickeln und dadurch zugleich ihr nationales Wirtschaftswachstum fördern? Das sind die Fragen, die hier diskutiert werden sollen. Sie beziehen sich auf die alternativen Rollen der Stahlindustrie im Prozeß der industriellen Entwicklung: im ersten Fall gehört die Stahlindustrie zu den prozeß-abhängigen Variablen, im zweiten Fall ist sie dagegen eine das nationale Wirtschaftswachstum beeinflussende Instrumentenvariable. Um diese beiden möglichen Positionen der Stahlindustrie mit den wachstumsstrategischen Bedingungen der Entwicklungsländer vergleichen zu können, ist es notwendig, die Vielzahl dieser Bedingungen

⁵ So *Predöhl* im Vorwort zu *Martin, H.-D.*, Japans Bedeutung im ozeanischen Wirtschaftsraum, Göttingen 1962, S. 3.

⁶ Daß die Nachzügler der wirtschaftlichen Entwicklung das klassische Industrialisierungsschema nicht zu wiederholen brauchen, betont auch *Rostow*. Vgl. *Rostow, W. W.*, The Process of Economic Growth, 2nd Ed., Oxford 1960, S. 263. Und wir können hinzufügen, daß die meisten Entwicklungsländer dieses Schema auch gar nicht wiederholen können.

durch eine Typisierung der Entwicklungsländer zu überschaubaren Konstellationen zusammenzufassen.

II. Die wachstumsstrategischen Typen von Entwicklungsländern

Die Zahl der Definitionen für den Komplex der „Entwicklungsländer“ ist nicht viel kleiner als die Zahl der Abhandlungen über diesen Bereich — von der unglücklichen Wortwahl ganz zu schweigen⁷. Die meisten dieser Definitionen sind jedoch nur an Symptomen orientiert. Zu den wenigen Ausnahmen, die bis zu den Ursachen des Entwicklungsrückstandes vordringen, zählt Richard Behrendts soziologische Definition der Entwicklungsländer. Demnach sind „die eigentlichen Gründe der Unterentwicklung soziokultureller Art“⁸. Als entscheidende Ursache kann die Existenz fortschrittsfeindlicher soziokultureller Strukturen gelten; diese Strukturen erlauben den Individuen und Gruppen nicht oder nur in eng begrenzten Lebensbereichen, sich losgelöst von irrationalen oder traditionellen Normen streng rational zu verhalten⁹.

Ein soziokultureller Zwang zu traditionalem, fortschrittsfeindlichem Verhalten — der selbst in den hochentwickelten Ländern noch nicht ganz überwunden ist — führt im ökonomischen Bereich unvermeidlich dazu, daß die effektive Wachstumsrate immer mehr hinter der natürlichen Wachstumsrate (im Sinne von *Harrod*) zurückbleibt. Diese Entwicklungslücke kann nicht überwunden werden, solange die soziokulturellen Strukturen unverändert bleiben. Bei einer derartigen Datenkonstellation ist es offenbar gleichgültig, ob die Entwicklungsländer das marktwirtschaftliche oder das zentralverwaltungswirtschaftliche Abstimmungsprinzip anwenden oder irgendeine Kombination dieser beiden Grundprinzipien. Ihr Entwicklungsrückstand läßt sich nicht allein von der Wirtschaftspolitik, sondern primär von der Gesellschaftspolitik her überwinden.

Unter den Entwicklungsländern interessieren hier vor allem die industrialisierungsreifen Länder. Dazu zählen alle jene Länder, in denen

⁷ Vgl. z. B. Salin, E., Unterentwickelte Länder, Begriff und Wirklichkeit, in: Kyklos, Vol. XII, 1959, S. 13 ff., v. Spindler, J., Das Wachstum der Entwicklungsländer, Stuttgart 1962, S. 15 ff., und Toschev, D., Zur Problematik der Beziehungen zwischen hoch- und unterentwickelten Ländern, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Band 17 (1966), S. 103 ff.

⁸ Behrendt, R. F., Soziale Strategie für Entwicklungsländer, Frankfurt am Main 1965, S. 81.

⁹ Vgl. hierzu Hoffmann, W. G., Wachstumsnotwendige Wandlungen in der Sozialstruktur der Entwicklungsländer, in: Kyklos, Vol. XV, 1962, S. 80 ff., und Pfister, B., Die Problematik des Faktors Arbeit in Entwicklungsländern und Entwicklungspolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 178, 1965, S. 169 ff.

„die Durchschnittsproduktivität der Investitionen in einem optimal dimensionierten Entwicklungsplan“¹⁰ — als der Indikator des regionalen oder nationalen Entwicklungspotentials und damit zugleich auch der natürlichen Wachstumsrate *Harrods* — nur dadurch maximiert werden kann, daß die Quote der Industriebeschäftigten und des industriellen Beitrags zum Volkseinkommen steigt. Diese industrialisierungsreifen Entwicklungsländer müssen einerseits von den Industrieländern und andererseits von den übrigen wirtschaftlich zurückgebliebenen Gebieten abgegrenzt werden.

Von den Industrieländern unterscheiden sich alle Entwicklungsländer dadurch, daß ihre Fähigkeit zur Innovation noch unvollkommen ist. Selbst wenn ihnen einzelne Innovationen gelingen, so sind sie doch im Gegensatz zu den Industrieländern vorerst nicht fähig, einen ständigen Strom von technischen Fortschritten zu produzieren und jene Innovationen einzuleiten, welche die bestehende Produktionsstruktur revolutionieren. Die Entwicklungsländer müssen daher die meisten Innovationen — und vor allem die entscheidenden — „importieren“. Das aber bedeutet, daß die Entwicklungsländer nicht bestimmen können, wann und wie Inventionen zu produktionsreifen Innovationen umgestaltet werden.

Ist die Fähigkeit zur Innovation das Kriterium für die Unterscheidung der Entwicklungsländer und Industrieländer, so zieht die Fähigkeit zur eigenständigen Wachstumsstrategie die Grenze zwischen den industrialisierungsreifen und noch nicht industrialisierungsfähigen Entwicklungsländern¹¹. Diese letzte Gruppe der wirtschaftlich am weitesten zurückgebliebenen Länder kann mit *Lorenz* als „Kolonial-Typ“ charakterisiert und dem „Entwicklungsländer-Typ“ der industrialisierungsreifen Entwicklungsländer gegenübergestellt werden. Aus dem Kriterium der Fähigkeit zu einer eigenständigen Wachstumsstrategie ergeben sich zwangsläufig drei weitere, sekundäre Merkmale zur Unterscheidung der industrialisierungsreifen und noch nicht industrialisierungsfähigen Entwicklungsländer¹².

1. Mit dem Erfolg der Wachstumsstrategie gewinnen die Entwicklungsländer im engeren Sinne gegenüber den Ländern vom Kolonial-

¹⁰ Giersch, H., Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für Andreas Predöhl, hrsg. von Harald Jürgensen, Göttingen 1964, S. 394.

¹¹ Dieses Kriterium der Fähigkeit zu einer eigenständigen Wachstumsstrategie ist besonders von Detlef Lorenz herausgestellt worden; vgl. Lorenz, D., Dynamische Theorie der internationalen Arbeitsteilung, Berlin 1967, S.146 ff.

¹² Vgl. Lorenz, D., Dynamische Theorie der internationalen Arbeitsteilung, a. a. O., S. 146 ff.

Typ einen immer größeren Vorsprung in der horizontalen und vertikalen Differenzierung der Produktion.

2. Mit zunehmender Produktionsbreite und Produktionstiefe vollzieht sich in den sich industrialisierenden Entwicklungsländern der Übergang vom ausschließlich komplementären zum vorwiegend substitutiven Außenhandel.
3. Die Länder vom Kolonial-Typ bleiben dagegen von fremden Kapitalgebern, Investoren und Marktpartnern abhängig — wobei es hier gleichgültig ist, ob dieses Abhängigkeitsverhältnis auch noch durch politische Bindungen gesichert ist oder „nur“ wirtschaftlich besteht.

Die Bedeutung der Stahlindustrie im Industrialisierungsprozeß der Entwicklungsländer ist nur zu erkennen, wenn man die Gruppe der industrialisierungsreifen Entwicklungsländer auch in sich weiter differenziert. Denn die Standort- und Wachstumswirkungen der Stahlindustrie sind weder für die Gesamtheit der Entwicklungsländer gleich noch ist es zweckmäßig oder auch nur möglich, sie für jedes Entwicklungsland einzeln zu ermitteln. Eine befriedigende Lösung kann daher allein mit Hilfe einer Typologie der Entwicklungsländer erreicht werden. Die vorhandenen Typologien der Entwicklungsländer sind jedoch durchweg „monistisch aufgebaut“¹³, d. h. sie verwenden ein einziges Merkmal oder günstigstenfalls einen Merkmalkomplex, dessen einzelne Bestandteile jedoch voneinander abhängig sind. Diese Kritik trifft allerdings nicht die von *Hoselitz* entworfene Typologie der Entwicklungsländer und deren Variation durch *Lorenz*.

Die Typologie von *Hoselitz*¹⁴ beruht auf der Kombination von drei Gegensatzpaaren:

- erstens unterteilt sie die Länder nach der Relation von Bevölkerung zu Ressourcen in einen extensiven und intensiven Entwicklungstyp,
- zweitens berücksichtigt sie das Merkmal der unterschiedlichen außenwirtschaftlichen Abhängigkeit und unterscheidet danach zwischen Ländern mit eigenständiger Wachstumsstruktur und weltwirtschaftlich abhängiger Struktur; und
- drittens ordnet sie die Länder nach dem Gegensatzpaar der markt- autonomen und staatsinduzierten Wirtschaftsentwicklung.

Diese differenzierte und in sich weiter differenzierbare Ländertypologie von *Hoselitz* kann für unsere Problemstellung vereinfacht werden.

¹³ *Lorenz*, D., Zur Typologie der Entwicklungsländer, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 12, 1961, S. 359.

¹⁴ *Hoselitz*, B. F., Patterns of Economic Growth, in: The Canadian Journal of Economic and Political Science, Vol. XXI, 1955, S. 416 ff.

Ebenso wie in der Typologie von *Lorenz* soll statt der durch die Relation von Bevölkerung zu Ressourcen ausgedrückten ökonomischen Bevölkerungsdichte „die Ausstattung der Länder mit Wirtschaftspotential“, also das Entwicklungspotential¹⁵ als absolute Größe zum Unterscheidungsmerkmal gemacht werden. Dieses neue Kriterium ist im Gegensatz zu der Bevölkerungsdichte nicht mehr von dem zweiten Gegensatzpaar unabhängig; denn je besser ein Wirtschaftsraum mit Ressourcen ausgestattet ist, desto größer ist auch die potentielle Unabhängigkeit seines Wirtschaftswachstums von den außenwirtschaftlichen Beziehungen. In einer vereinfachten Ländertypologie können demnach das erste und zweite Unterscheidungsmerkmal von *Hoselitz* durch das Kriterium der absoluten Größe des Entwicklungspotentials ersetzt werden.

Ferner soll — anders als bei *Lorenz* — auch das dritte Gegensatzpaar von *Hoselitz* — die Unterscheidung von marktautonomer und staatsinduzierter Wirtschaftsentwicklung — ausgewechselt werden, und zwar gegen die Unterscheidung von revolutionärer und evolutionärer Wachstumsstrategie¹⁶. Diese Änderung des dritten Gegensatzpaars von *Hoselitz* ist notwendig, damit dessen Ländertypologie auf die besonderen Wachstumsprobleme der Entwicklungsländer paßt. Die Wachstumshemmnisse der Entwicklungsländer haben ja gerade die Eigenschaft, daß sie marktwirtschaftlich nicht überwunden werden können, daß die Alternative des marktautonomen und staatsinduzierten Wirtschaftswachstums für die meisten Entwicklungsländer überhaupt nicht aktuell ist.

Als Merkmalskombination bleiben demnach für unsere Typologie der Entwicklungsländer nur die beiden Gegensatzpaare der in ihren Wachstumsstrategien weltwirtschaftlich abhängigen und unabhängigen Entwicklungsländer¹⁷ und der Länder mit revolutionären und evolutionären Wachstumsstrategien. Diese beiden Kriterien sollen folgendermaßen präzisiert werden:

Im Hinblick auf wachstumsstrategische Probleme haben nicht nur die Länder mit einer gegen Null tendierenden außenwirtschaftlichen Verflechtung als weltwirtschaftlich unabhängig zu gelten, sondern alle

¹⁵ Im Sinne der zitierten Definition von Herbert Giersch.

¹⁶ Da diese Untersuchung auf die außerökonomischen Aspekte von Entwicklungsstrategien nicht eingeht, soll hier anstelle des gesellschaftspolitischen Begriffs „Entwicklungsstrategie“ auch nur der engere Begriff der „Wachstumsstrategie“ verwendet werden — im Sinne des polit-ökonomischen Teilbereichs einer Entwicklungsstrategie.

¹⁷ Anders ausgedrückt: die Unterscheidung in Länder mit großem *und* differenziertem Entwicklungspotential und Länder mit geringerem *und* oder wenig differenziertem Potential, wobei die Kriterien der „Größe“ und „Differenzierung“ des Wirtschaftspotentials umweltabhängig zu beurteilen sind.

Länder, deren Entwicklungspotentiale so groß sind, daß sie bei der Konzeption ihrer Wachstumsstrategien auf die außenwirtschaftliche Verflechtung keine Rücksicht zu nehmen brauchen. Bei Monopolpositionen auf den Exportmärkten kann ja auch ein Land mit ausgedehnter außenwirtschaftlicher Verflechtung wachstumsstrategisch unabhängig sein¹⁸.

Im Fall der Entwicklungsländer kommt es zudem weniger auf die effektive weltwirtschaftliche Unabhängigkeit an — diese wird nur in Ausnahmefällen gegeben sein — als vielmehr vor allem auf die potentielle Unabhängigkeit. Daher sollte die Frage der weltwirtschaftlichen Abhängigkeit einmal auf den Faktorbestand und zum anderen auf das Entwicklungspotential der Länder bezogen werden. Als „Länder“ gelten dabei nicht nur die Nationalstaaten, sondern auch alle jene Staatengemeinschaften — vom Staatenbund bis zur Wirtschaftsgemeinschaft —, die eine gemeinsame Wachstumsstrategie haben. Ob ein Staat oder eine Staatengemeinschaft eine revolutionäre oder evolutionäre Wachstumsstrategie betreibt, ist an der politischen Bewertung der Friktionsverluste zu erkennen, die von der Wachstumsstrategie verursacht werden. Demnach ist eine Wachstumsstrategie dann revolutionär, wenn sie diese Friktionsverluste mit Null bewertet, während eine evolutionäre Wachstumsstrategie stets die von ihr verursachten Friktionsverluste berücksichtigt. Entstehen keine Friktionsverluste, so gibt es auch keinen Anlaß zur Untercheidung zwischen revolutionären und evolutionären Strategien.

Aus der von *Hoselitz* und *Lorenz* entwickelten Typologie der Entwicklungsländer lassen sich also für unsere spezielle Fragestellung vier Typen von Entwicklungsländern ableiten:

1. der Typ des weltwirtschaftlich unabhängigen Landes mit revolutionärer Wachstumsstrategie; dieser Typ wird zur Zeit am extremsten von der Volksrepublik China verkörpert;
2. der Typ des weltwirtschaftlich unabhängigen Landes mit evolutionärer Wachstumsstrategie; dieser Typ wird zur Zeit nur von potentiell unabhängigen Ländern repräsentiert, und zwar vor allem von Indien;
3. der Typ der weltwirtschaftlich abhängigen Länder mit evolutionärer Wachstumsstrategie, dem die Mehrzahl der Entwicklungsländer zuzurechnen ist; und
4. der Typ der weltwirtschaftlich abhängigen Länder mit revolutionärer Wachstumsstrategie, der u. a. von Cuba vertreten wird.

¹⁸ Vgl. hierzu *Hirschman*, A. O., *National Power and the Structure of Foreign Trade*, University of California Press 1945.

Bei weltwirtschaftlicher Abhängigkeit ist aber eine revolutionäre Wachstumsstrategie nur durchführbar, wenn es dem Entwicklungsland ständig möglich ist, die Frikitionsverluste des Wirtschaftswachstums wenigstens teilweise auf die Außenwelt abzuwälzen, also dauernd Entwicklungshilfe zu beziehen. Das wiederum ist nur zu erwarten, wenn diese permanente Entwicklungshilfe direkt gegeben wird und nicht von den Normen internationaler oder supranationaler Organisationen abhängt. Die derzeitige Datenkonstellation der Entwicklungshilfe führt also nahezu zwangsläufig dazu, daß ein weltwirtschaftlich abhängiges Entwicklungsland mit revolutionärer Strategie in eine satellitenähnliche Abhängigkeit von einzelnen hochindustrialisierten Ländern gerät. Solange die gegenwärtige weltwirtschaftliche und weltpolitische Konstellation bestehen bleibt, ist dieser vierte Typ der Entwicklungsländer nichts anderes als eine Variante des alten Kolonial-Typs. Er braucht daher hier nicht weiter berücksichtigt zu werden.

Mit Hilfe dieser Typisierung der Entwicklungsländer läßt sich die zu Anfang gestellte Frage nach den alternativen wachstumsstrategischen Rollen der Stahlindustrie folgendermaßen präzisieren:

1. Haben die Länder des Kolonial-Typs die Chance, von den hochindustrialisierten Ländern her in das Netz der Weltstahlproduktion einbezogen zu werden?
2. Unter welchen Bedingungen können die weltwirtschaftlich abhängigen Entwicklungsländer eine eigene Stahlindustrie aufbauen?
3. Welche Rolle fällt der Stahlindustrie in den evolutionären Wachstumsstrategien der weltwirtschaftlich unabhängigen Entwicklungsländer zu? Und wie verändert sich die wachstumsstrategische Rolle der Stahlindustrie, wenn diese Entwicklungsländer eine revolutionäre Wachstumsstrategie betreiben?

III. Die wachstumsstrategische Rolle der Stahlindustrie in Ländern vom Kolonial-Typ

In den Ländern vom Kolonial-Typ kann eine Stahlindustrie ex definitione nur durch die Initiative der alten Industrieländer aufgebaut werden. Daß eine solche Initiative im Rahmen einer Entwicklungshilfe ergriffen wird, kann als unwahrscheinlich ausgeschlossen werden. Die Länder vom Kolonial-Typ befinden sich erst im Anfangsstadium ihrer weltwirtschaftlichen Entwicklung. Für dieses Stadium gilt die Feststellung Hirschmans, daß „*industrialization can of course start only with industries that deliver to final demand, since ex hypothesi no market exists as yet for intermediate goods*“¹⁹.

¹⁹ Hirschman, A. O., The Strategy of Economic Development, a. a. O., S. 111.

Für die Entwicklung von Stahlindustrien in Ländern vom Kolonial-Typ gibt es demnach keine wachstumsstrategischen Motive, die sich auf diese Länder beziehen. Entscheidend sind vielmehr stets die wachstumsstrategischen, standortpolitischen und/oder außerökonomischen Motive der Kapitalgeber-Länder. Die Investitionen im Bereich der Stahlindustrie werden also beim Kolonial-Typ stets auslandsbezogen sein²⁰. Wegen des eigenen Wachstumsstrebens der Industrieländer ist aber vorerst nicht damit zu rechnen, daß größere und tiefer gegliederte Produktionseinheiten der Stahlindustrie und der mit ihnen zu Industriekomplexen verbundenen stahlverarbeitenden Betriebe aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer verlagert werden²¹. Für die Länder vom Kolonial-Typ steht demnach nur die Übernahme von Teilprozessen der Eisen- und Stahlindustrie zur Diskussion — sofern die Kapitalgeber-Länder und deren Stahlindustrien durch diese Produktionsverlagerungen einen eigenen Wachstumsgewinn und/oder Standortvorteil erzielen können. Die Voraussetzungen hierfür bestehen seit einiger Zeit.

In den 1950er Jahren haben europäische und nordamerikanische Stahlgesellschaften in Afrika, Südamerika und Nordamerika Erzlagerstätten erschlossen und sich zum Teil auch durch entsprechende Konzessionen gesichert. Seitdem verfügen die Hüttenwerke der alten Industrieländer „über eine breite Palette von Erzangeboten in allen Teilen der Welt zur praktisch beliebigen Auswahl günstiger fob-Preise“²²; und seitdem decken sie einen wesentlichen Teil ihres Eisen-erzbedarfs aus den neuen peripheren Erzgruben, deren Erzlieferungen in der Qualität den Inlandserzen in Deutschland, Frankreich und in den USA überlegen sind und deren cif-Preise im Ruhrgebiet heute unter dem cif-Preis für Schwedenerz liegen²³.

Von den neuen Erzexportländern sind Peru, Angola, Liberia, Mauretanien und Malaysia bisher dem Kolonial-Typ zuzurechnen gewesen. In diesen fünf Ländern waren also die Voraussetzungen für die Auslagerung von Teilprozessen der Eisen- und Stahlerzeugung weitgehend erfüllt. Das gilt vor allem für die Errichtung von Erzqaufbereitungsanlagen. Denn gleichzeitig mit der Erschließung der neuen, peripheren Erzlagerstätten führten technische Fortschritte in der Erzaufbe-

²⁰ Vgl. hierzu Jürgensen, H., Die Funktionen des Kapitalimports für Entwicklungsländer, in: Probleme der Finanzierung von Investitionen in Entwicklungsländern, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 16, Berlin 1959, S. 60 ff.

²¹ Derartige Verlagerungen vollziehen sich selbstverständlich nicht durch Demontagen, sondern durch die Umlenkung der Ersatzinvestitionen.

²² Schenck, H., Die technischen Ursachen des Konkurrenzdrucks auf die deutsche Eisenindustrie, a. a. O., S. 345.

²³ Vgl. hierzu Bode, K.-H., Strukturwandel im Rohstoffbereich der Stahlindustrie, in: HANSA, 102. Jg., 1965, S. 903.

Tabelle 1

Die Entwicklung der Eisenerzförderung und der Erzversorgungsbilanz wichtiger Länder
in Mio Stofftonnen

Länder	Eisenerzförderung			Netto-Import(–) bzw. Netto-Export(+) von Eisenerz		
	1938	1960	1965	1938	1960	1965
Deutschland (Bundesgebiet)	11	19	11	.	-33	-35
Frankreich	33	68	60	+15	+26	+17
Großbritannien	12	17	16	- 5	-18	-19
OECD (Europa) insgesamt	84	147	138	.	.	.
COMECON-Länder	31	118	165	.	.	.
USA	29	90	89	- 2	-30	-30
Canada	2	20	34	± 0	+12	+26
<i>Afrika:</i>						
Liberia	-	3	15	-	+ 3	+13
Mauretanien	-	.	6	-	.	+ 5
Republik Südafrika	1	.	6	.	.	.
Algerien .....	.	.	3	.	.	+ 3
Sierra Leone	1	2	2	.	+ 2	+ 2
Angola	-	.	1	-	.	+ 1
<i>Südamerika:</i>						
Venezuela	-	19	18	-	+19	+17
Brasilien	0	5	15	0	+ 5	+13
Chile	2	5	12	2	+ 5	+11
Peru	-	.	6	-	.	.
<i>Asien:</i>						
VR China ^{a)}	5		39	.	.	.
Indien ^{b)}	3	11	23	0	+ 3	+11
Malaysia	2	6	7	.	+ 6	+ 6
Australien	2	4	7	.	.	.
Welt	169	514	606	-	-	-

a) Angaben unsicher.

b) Einschl. Goa.

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Eisen- und Stahlindustrie, Hrsg.: Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Düsseldorf, Jg. 1961/62, S. 254 und 278, sowie Jg. 1966, S. 291 und 312.

reitung und die Erkenntnis der durch den Einsatz von Erzkonzentraten erzielbaren Kostenersparnisse zum Bau von zahlreichen Erzaufbereitungsanlagen. Bei dieser Innovationswelle stellte sich selbstverständlich sofort die Frage, ob die neuen Erzaufbereitungsanlagen bei den neuen peripheren Erzgruben bzw. Erzverschiffungshäfen oder bei den Hüttenwerken bzw. Erzempfangshäfen zu errichten waren²⁴.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenminimierung lag und liegt der optimale Standort dieser Erzaufbereitungsanlagen zweifelsfrei bei den Lieferländern. Denn nur bei dieser Standortwahl wird der Transport der im Roherz enthaltenen Ballastanteile vermieden und damit das Transportkostenminimum erreicht. Dennoch entschied man sich überwiegend für die Standorte bei den Hüttenwerken oder in den Erzempfangshäfen²⁵. Für diese Standortwahl sprach vor allem die marktstrategische Erwägung, daß sie die Lieferbeziehungen zwischen Erzgrube und Hüttenwerk nicht von der politischen Stabilität eines Entwicklungslandes abhängig werden läßt. Denn einstweilen haben die Hüttenwerke nur die Wahlmöglichkeit zwischen regional verschiedenen Erzangeboten von Roherz. Im Bezug von Erzkonzentraten verfügen die Hüttenwerke über derartige interregionale Substitutionsmöglichkeiten erst, wenn nicht nur bei wenigen peripheren Erzgruben in der nördlichen Hemisphere, sondern bei der Mehrzahl der peripheren Erzgruben Erzaufbereitungsanlagen vorhanden sind. Hüttenwerke, die ihre Versorgungsbasis für Erzkonzentrate in Entwicklungsländer verlegen, verwandeln also bei den gegenwärtigen Weltmarktverhältnissen freiwillig die Beweglichkeit ihrer Nachfrage nach Roherz von unendlich in eine Beweglichkeit der Nachfrage nach Erzkonzentrat, die vorerst nahezu den Wert Null hat. Damit laufen sie Gefahr, bei einem Ausfall ihrer Bezüge von Erzkonzentrat auf den Einsatz von Roherz ausweichen zu müssen und durch die dann eintretende Kostensteigerung in der Roheisenproduktion ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den weiterhin Erzkonzentrate einsetzenden Hüttenwerken zu verlieren²⁶. Das Werk, das im Alleingang seine

²⁴ Vgl. z. B. Mommsen, E.-W., Strukturwandlungen in der Rohstoffversorgung der europäischen Eisen- und Stahlindustrie, in: Kyklos, Vol. XV, 1962, S. 758 ff. Graef, R., Rohstoffe auf der Waage, in: Der Volkswirt, Sonderheft zum Eisenhüttentag 1963, S. 17 f.

²⁵ Vgl. Bode, K.-H., Strukturwandel im Rohstoffbereich der Stahlindustrie, a. a. O., S. 904. Eine Ausnahme bilden vorerst allein die kanadischen und skandinavischen Erzgruben, die der US-amerikanischen bzw. europäischen Stahlindustrie als Erzbasen dienen. Die Ausnahmefälle betreffen also Lieferbeziehungen, die politisch und wirtschaftlich als stabil gelten können.

²⁶ Der Einsatz von Erzkonzentraten hat nicht nur die Hochofenkapazität vergrößert, sondern auch entscheidend dazu beigetragen, daß der spezifische Koksverbrauch bei der Roheisenerzeugung gesenkt werden konnte, und zwar von 900—1000 kg Koks/t Roheisen um 1955 auf Werte unter 700 kg/t, ja in Extremfällen auf unter 500 kg/t um 1965; vgl. hierzu Statistisches Jahrbuch der Eisen- und Stahlindustrie 1965, a. a. O., S. 26.

Erzaufbereitungsanlagen nach Übersee verlagert, erkaufte also einen Transportkostenvorteil mit einem existenzgefährdenden Risiko. Allein deswegen dürfte die Verlagerung von Erzaufbereitungsanlagen in die über Erzvorkommen verfügenden Entwicklungsländer in größerem Ausmaß erst zu erwarten sein, wenn sich die politischen Verhältnisse in diesen überseelischen Gebieten stabilisiert haben.

Aber selbst wenn Erzaufbereitungsanlagen bei den Erzgruben der Entwicklungsländer errichtet werden, so sind diese Investitionen für die Länder vom Kolonial-Typ wachstumsstrategisch uninteressant. Denn diese Investitionen können zur Lösung der Industrialisierungsprobleme in den Entwicklungsländern nur wenig beitragen. Die Erzaufbereitungsanlagen würden bei den Erzgruben oder Erzverschiffungshäfen errichtet werden und mithin in Räumen, die gegenüber ihrem Umland bereits Infrastrukturvorteile erhalten haben. Diese Agglomerationswirkungen durch die standortwirksamen externen Kostenvorteile der vorhandenen Infra- und Suprastruktur werden auch durch den Bau von Erzaufbereitungsanlagen nicht wesentlich gesteigert²⁷. Wachstumswirksame Kopplungseffekte auf die vor- oder nachgeschalteten Produktionsstufen sind aber von der Erzaufbereitung erst zu erwarten, wenn auch Weiterverarbeitungsstufen aus den alten Gravitationszentren in die Länder vom Kolonial-Typ verlagert werden. Gerade das ist aber bei den damit verbundenen politischen Risiken und bei den derzeitigen wachstumsstrategischen Zielen der Industrieländer nicht zu erwarten. Die Verlagerung von Teilprozessen der Eisen- und Stahlerzeugung in die Entwicklungsländer würde also nur die Kapazitätseffekte der Investitionen in die Entwicklungsländer verlagern, die wachstumswirksamen Einkommenseffekte dagegen in den hochindustrialisierten Ländern belassen. Sie wäre nicht mehr als eine neue Variante jener „Contrastrukturen“²⁸, die für die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung der Kolonialepoche charakteristisch gewesen sind. Die Wachstumshemmisse der Länder vom Kolonial-Typ können demnach durch die Übernahme von Teilprozessen der Stahlerzeugung nicht entscheidend verringert werden.

IV. Die wachstumsstrategische Rolle der Stahlindustrie in den weltwirtschaftlich abhängigen Entwicklungsländern

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer ist dem Typ des weltwirtschaftlich abhängigen Landes mit evolutionärer Wachstumsstrategie zuzurechnen. Ihre außenwirtschaftlichen und wachstumsstrategischen

²⁷ Der größte Standortvorteil dürfte von dem Energieüberschuss bewirkt werden, den die Erzaufbereitungsanlagen produzieren, weil ihr eigener hoher Energieverbrauch im allgemeinen Unteilbarkeiten entstehen lässt.

²⁸ Vgl. Schiller, K., Zur Wachstumsproblematik der Entwicklungsländer, Kieler Vorträge NF, Heft 15, Kiel 1960, S. 8.

Aktionsmöglichkeiten werden im Bereich der Stahlindustrie seit fast zehn Jahren durch ein permanentes Überangebot an Walzstahl bestimmt. Gemessen an den Rohstahlkapazitäten lag „im Jahre 1966... die Erzeugungskapazität mit rund 500 Mill. t Stahl um etwa 20 % höher als der Bedarf von etwa 420 Mill. t“²⁹. Diese bei Profilstahl- und Flachstahlprodukten bestehende Marktlage lässt den Aufbau einer exportorientierten Stahlindustrie in den Entwicklungsländern als ein aussichtsloses Vorhaben erscheinen; denn diese Hüttenwerke hätten neben ihrer zusätzlichen Belastung mit Anlaufkosten auch noch die spezifischen Kostennachteile der marktfernen Lage und des wirtschaftlich unterentwickelten Landes unter anhaltendem Wettbewerbsdruck zu tragen. In einer derartigen Wettbewerbssituation dürfte aber ein exportorientiertes Hüttenwerk höchstens beim Auftreten extrem günstiger Sonderfaktoren auf seinen Wirtschaftsraum nachhaltige Wachstumsimpulse ausstrahlen. Die Stahlindustrie kann daher gegenwärtig im Rahmen einer evolutionären Wachstumsstrategie für die Entwicklungsländer nicht als Exportbasis³⁰ dienen. Die Marktdaten der weltwirtschaftlich abhängigen Entwicklungsländer entsprechen vielmehr genau den Bedingungen für eine Strategie des ausgewogenen Wachstums in dem engen Sinne, in dem Ragnar Nurkse dieses wachstumsstrategische Konzept gegen seine Kritiker verteidigt hat.

Ragnar Nurkse — wohl der führende Vertreter der Theorie des „balanced growth“³¹ — reserviert die Strategie des ausgewogenen Wachstums für eine unterentwickelte Wirtschaft, die ihre Exporte nicht bzw. noch nicht aus eigener Kraft steigern kann. Er empfiehlt diese Strategie ausdrücklich nur für Entwicklungsländer, die vorwiegend Güter mit niedrigen Einkommenselastizitäten exportieren. Das Wirtschaftswachstum dieser Länder stößt im Bereich der Exportindustrien an eine Grenze, die sie nicht überwinden können, während gleichzeitig die heimischen Märkte wegen der entwicklungsbedingten Schwierigkeiten nur langsam erweitert werden können. Bei der von Nurkse angenommenen Datenkonstellation wird die Wirtschaftsentwicklung im Absatz noch nachhaltiger limitiert als in der Faktorallokation. Diese absatzbedingten Entwicklungshemmisse will die Strategie des ausgewogenen Wachstums von den Inlandsmärkten her schrittweise überwinden.

²⁹ Schenck, H., Die technischen Ursachen des Konkurrenzdrucks auf die deutsche Eisenindustrie, a. a. O., S. 341.

³⁰ Im Sinne der export-base theory von Dudley North; vgl. hierzu North, D. C., Location Theory and Regional Economic Growth, in: The Journal of Political Economy, Vol. LXIII (1955), S. 243 ff.

³¹ Vgl. Nurkse, R., Balanced and Unbalanced Growth, ders., Notes on „Unbalanced Growth“, in: Equilibrium and Growth in the World Economy, Economic Essays by Ragnar Nurkse edited by Gottfried Haberler, Cambridge, Mass., 1962, S. 241 ff. und S. 278 ff.

Die Voraussetzungen für den Einsatz der Strategie des ausgewogenen Wachstums sind heute in allen Entwicklungsländern mit erschlossenen Erzvorkommen vorhanden — mit Ausnahme des weiterhin dem Kolonial-Typ angehörenden Angola. Alle diese Entwicklungsländer sind auf den Export von einkommensunelastischen Rohstoffen oder Agrarprodukten angewiesen. Sie können also ihre Exportbasen nicht oder nur in einem für die Wachstumsziele unzulänglichen Ausmaß erweitern. Auf der anderen Seite haben sie aber bereits die Phase des Kolonial-Typs überwunden, in der noch nicht einmal eine latente Inlandsnachfrage nach Investitionsgütern existiert. Bei einer derartigen Datenkonstellation muß die Stahlindustrie als Ansatzpunkt für eine Strategie des ausgewogenen Wachstums geradezu prädestiniert erscheinen — sofern zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens müssen die Standortbedingungen für den Aufbau einer Stahlindustrie so günstig sein bzw. innerhalb des Zeithorizonts der Wachstumsstrategie so günstig werden, daß die von den *Hüttenwerken* produzierten externen Ersparnisse nicht mehr durch Subventionslasten für die Hüttenwerke aufgehoben werden. Und zweitens muß der Industrialisierungsprozeß soweit fortgeschritten sein, daß auf breiter Basis Bau- und Ausrüstungsinvestitionen vorgenommen werden. Unter diesen Bedingungen muß die Verfügbarkeit über Walzstahl im Gleichschritt mit den inländischen Bau- und Ausrüstungsinvestitionen zunehmen, damit der Industrialisierungsprozeß ungestört ablaufen kann.

Bis vor kurzem gerieten jedoch die Entwicklungsländer in eine ausweglose Situation, wenn sie versuchten, eine Strategie des ausgewogenen Wachstums von der Stahlindustrie her zu betreiben. Es gab für sie keine Möglichkeit, Hüttenwerke in einer Betriebsgröße zu errichten, die zugleich marktgerecht und kostenoptimal war. Orientierten sie die Betriebsgrößen ihrer Hüttenwerke an den Inlandsmärkten, so konnten diese Werke die Minima der technologischen Stückkosten — die optimalen Losgrößen — nicht erreichen; sie waren daher schon wegen ihrer Kostenstruktur nicht wettbewerbsfähig. Nutzten sie die Betriebsgrößendegression voll aus, so waren und sind sie gezwungen, den größten Teil ihrer Stahlproduktion auf dem Weltmarkt abzusetzen. Abgesehen davon, daß die meisten Entwicklungsländer schon bei den Investitionsaufwendungen für ein einziges Hüttenwerk von kostenoptimaler Betriebsgröße in Devisenschwierigkeiten geraten, die nur mit Hilfe der alten Industrieländer zu überwinden sind, können die Hüttenwerke der Entwicklungsländer bei dem nun schon ein Jahrzehnt anhaltenden Angebotsüberhang an Stahl nur in den Weltstahlmarkt eindringen, wenn sie zu Dumpingpreisen verkaufen und ihre Verluste sozialisieren. Solange die gegenwärtigen Überkapazitäten auf dem Weltstahlmarkt bestehen bleiben, können also die Entwicklungsländer

das Problem der optimalen Betriebsgröße nicht dadurch lösen, daß sie zunächst kostenoptimale Betriebsgrößen errichten und ihren Stahlüberschuß exportieren, bis die Inlandsmärkte genügend aufnahmefähig geworden sind. Eine derartige Wachstumsstrategie muß die terms of trade der Entwicklungsländer nur noch weiter verschlechtern. Der Aufbau einer exportorientierten Stahlindustrie würde also das Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer vorerst eher hemmen als beschleunigen.

Die Entwicklungsländer konnten bisher durch den Aufbau einer eigenen Stahlindustrie aber auch dann keine Wachstumsimpulse erzeugen, wenn sie die Produktionskapazitäten der Hüttenwerke auf die Inlandsnachfrage nach Walzstahl beschränkten. In diesem Fall erreichten die Werke die Minima ihrer technologischen Stückkosten — die optimalen Losgrößen — nicht; sie gerieten daher gegenüber den Betriebsgrößendegression voll ausnutzenden Hüttenwerken der alten Industrieländer in einen derartigen Kostennachteil, daß sie trotz des Transportkostenschutzes auf den Inlandsmärkten nur durch eine Hochschutzzollpolitik wettbewerbsfähig waren. Dadurch wurde aber zugleich der Aufbau der stahlverarbeitenden Industrien behindert, die den überteuerten Stahl einzusetzen gezwungen waren³².

Im letzten Jahrzehnt ist jedoch die Divergenz der marktgerechten und kostenoptimalen Betriebsgrößen für die Stahlindustrien der Entwicklungsländer durch den technischen Fortschritt verringert worden. Bis in die Mitte der 1950er Jahre gab es nur vier Stahlerzeugungsverfahren: das Bessemer-, Thomas-, Siemens-, Martin- und Elektro-Stahlverfahren. Inzwischen hat sich jedoch die Zahl der Stahlerzeugungsverfahren durch die Entwicklung der Sauerstoff-Verfahren mit ihren Varianten — wie dem LD-, LDAC-, OLP-, Kaldo-Verfahren — mehr als verdoppelt. Dieser technische Fortschritt, der die Produktionsverhältnisse in der Stahlindustrie ähnlich revolutioniert wie die Erfindung des Bessemer-Verfahrens im vorigen Jahrhundert, ist für die Entwicklungsländer vor allem „im Hinblick auf die Stahlqualität und auf die Anpassungsfähigkeit“³³ der neuen Verfahren im Faktoreinsatz vorteilhaft.

³² Im Jahrzehnt von 1950 bis 1960 lagen die brasilianischen Binnenpreise für Profil- und Flachstahl abgesehen von der Zeit der Korea und Suez-Krise erheblich — zeitweise um mehr als 50 v. H. — über den Walzstahl-Exportpreisen der Montanunionsländer; vgl. Wallraf, F.-G., Die Auswirkungen der Stahlexportpreispolitik der Montanunionsländer auf den Aufbau der Stahlindustrien in Norwegen, Indien und Brasilien, Göttingen 1964, S. 109 ff.

³³ Vgl. Economic Commission for Europe, Comparison of Steel-Making-Processes (deutsche Übersetzung: Vergleich der Stahlerzeugungsverfahren), United Nations, New York 1962, S. 13, und Madalla, G. S./Knight, P. T., International Diffusion of Technical Change — A Case Study of the Oxygen Steel Making Process, in: The Economic Journal, Vol. LXXVII, September 1967, S. 531 ff.

Bisher waren die Entwicklungsländer im wesentlichen auf das SM-Verfahren und — bei Verfügbarkeit billiger Energie — auch auf das Elektrostahlverfahren angewiesen³⁴. Nur diese beiden Verfahren waren im Stoffeinsatz so anpassungsfähig, daß sie einerseits die Verarbeitung des Hüttenschrotts und der übrigen im Land anfallenden Schrottmenge ermöglichten und daß sie andererseits auch den Kalt- und Warmeinsatz von Roheisen zuließen; und nur sie lieferten für alle Verwendungszwecke geeignete Stahlqualitäten. Ihre Vorteile wurden jedoch gerade in den Entwicklungsländern dadurch verringert, daß die SM-Werke die höchsten Investitionsaufwendungen pro t Stahlkapazität erfordern und daß die Anwendbarkeit des Elektrostahlverfahrens von den örtlichen Energiekosten abhängt³⁵.

Gegenüber dem SM-Verfahren sind die neuen Sauerstoff-Verfahren im Rohstoffeinsatz zwar etwas weniger anpassungsfähig³⁶; ihre Flexibilität ist aber so groß, daß die Schrottmenge einer Volkswirtschaft „gewöhnlich nicht die Menge überschreitet, die maximal für die Sauerstoffkonverter benötigt“³⁷ wird. Auch für die Entwicklungsländer ist daher die Wahl der Stahlerzeugungsverfahren nicht mehr eindeutig determiniert. In der Qualität sind dagegen die Sauerstoffstähle — im Gegensatz zum Thomas-Stahl — dem SM-Stahl praktisch gleichwertig und in den Investitionsaufwendungen pro t Rohstahl sogar erheblich überlegen³⁸.

Mit den neuen Sauerstoff-Verfahren stehen also Stahlerzeugungsverfahren zur Verfügung, die für die besonderen Produktionsverhältnisse der Entwicklungsländer weitaus besser geeignet sind als die traditionellen Verfahren³⁹. Erst nach den technischen Fortschritten des letzten Jahrzehnts kann man Hirschman zustimmen, daß in Anbetracht

³⁴ So entfielen von der Rohstahlproduktion Latein-Amerikas 1964 rd. 64 v. H. auf das SM-Verfahren und 24 v. H. auf das Elektrostahlverfahren; vgl. Boas, E. A., Die eisenschaffende Industrie Latein-Amerikas, Berlin 1966, S. 80.

³⁵ Vgl. Economic Commission for Europe, Vergleich der Stahlerzeugungsverfahren, a. a. O., S. 80.

³⁶ Bei den Sauerstoff-Verfahren kann das Einsatzverhältnis von Schrott und Roheisen von etwa 20:80 v. H. bis 40:60 v. H. variiert werden, beim SM-Verfahren dagegen von 20:80 v. H. bis 80:20 v. H.; vgl. Economic Commission for Europe, Vergleich der Stahlerzeugungsverfahren, a. a. O., S. 63.

³⁷ Ebda., S. 62.

³⁸ Vgl. Economic Commission for Europe, Vergleich der Stahlerzeugungsverfahren, a. a. O., S. 57 und S. 150. Im Gegensatz zum Thomas-Stahl werden „beispielsweise... beim Schiffbau LD-, Kaldo- und Rotor-Stähle zu denselben Bedingungen wie SM-Stahl abgenommen“ (op. cit., S. 57).

³⁹ Vgl. Maddala, G. S./Knight, P. T., International Diffusion of Technical Change, a. a. O., S. 557. Demnach stellen die Sauerstoff-Verfahren gegenüber den alten Windfrischverfahren einen neutralen technischen Fortschritt dar; verglichen mit dem Elektro- und SM-Verfahren sind sie dagegen das Beispiel eines kapitalsparenden technischen Fortschritts.

der überdurchschnittlich großen Kopplungseffekte der Stahlindustrie „perhaps the underdeveloped countries are not so foolish and so exclusively prestigemotivated in attributing prime importance to this industry“⁴⁰.

Bei den Sauerstoffverfahren und vor allem bei der Kombination von Sauerstoff- und Stranggußverfahren verläuft die Kostendegression im Bereich der kleinen Betriebseinheiten flacher als bisher. Dadurch ist die Errichtung von Hüttenwerken im Rahmen einer Strategie des ausgewogenen Wachstums bereits diskutabel geworden, wenn auf dem Inlandsmarkt wenigstens 200 000 t Walzstahl — gleich etwa 250 000 t Rohstahl — abgesetzt werden können und die Aussicht besteht, diese Absatzmenge „in nicht allzu ferner Zeit verdoppeln zu können“⁴¹.

Wollen die Entwicklungsländer im Rahmen von Strategien des ausgewogenen Wachstums Hüttenwerke errichten, so können sie die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungs- und Produktionskosten erheblich senken, wenn sie beim Aufbau ihrer Stahlindustrien den „Mut zur Lücke“ im Produktionsprogramm haben⁴²; anders ausgedrückt: sie sollten auch dann das Prinzip der komparativen Kosten beachten, wenn ihre Stahlindustrie vorerst nur für den Inlandsmarkt produzieren wird. Das aber bedeutet, daß sich die Produktionsprogramme der Hüttenwerke in den weltwirtschaftlich abhängigen Entwicklungsländern auf jene Walzstahlsorten⁴³ beschränken sollten, bei denen der Inlandsverbrauch die Mindestmenge von etwa 250 000 t Rohstahläquivalent pro Jahr erreicht oder in absehbarer Zeit erreichen wird und bei denen die komparativen Kostenvorteile der Entwicklungsländer am größten sind; und innerhalb dieses Bereichs sollten sie die Produktionsprogramme zunächst auf jene Walzwerkserzeugnisse konzentrieren, bei denen die Preiselastizität der Nachfrage unter den Wachstumsverhältnissen der Entwicklungsländer am geringsten ist.

Alle drei Bedingungen sind zweifellos am ehesten bei den Profilstahlerzeugnissen erfüllt, die bei den Bau- und Ausrüstungsinvestitionen dominieren, also Formstahl, Stabstahl und Walzdraht einschließlich Betonstahl. Denn die Flachstahlerzeugnisse vergrößern ihre Marktanteile erfahrungsgemäß erst bei einem fortgeschrittenen Industrialisierungs- und Wohlstands niveau; außerdem gibt es im Gegen-

⁴⁰ Hirschman, A. O., *The Strategy of Economic Development*, a. a. O., S. 108.

⁴¹ Boas, E. A., *Die eisenschaffende Industrie Latein-Amerikas*, a. a. O., S. 89.

⁴² Ein solcher „Mut zur Lücke“ im Produktionsprogramm würde auch die der Stahlindustrie nachgesagten Ausbildungseffekte nicht schmälen; diese sind bei den weniger mechanisierten Produktionsanlagen des Profilstahlbereichs für die Entwicklungsländer höher als im Flachstahlbereich.

⁴³ Dabei bilden alle jene Walzwerkserzeugnisse eine gemeinsame Walzstahlsorte, die auf derselben Walzenstraße produziert werden können — wie Stabstahl und Formstahl oder Formstahl und Spundwandprofile.

satz zum Profilstahlbereich bei den Flachstahlwerken auf extrem große Produktionsserien ausgelegte Anlagen — die Warmbreitbandstraßen mit nachgeschalteten Kaltwalzwerken —, die in den Produktionskosten wie auch in der Produktionsqualität allen kleineren Anlagen weit überlegen sind⁴⁴.

In dem gegenwärtigen Stadium der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung ist demnach die Errichtung von Hüttenwerken in den weltwirtschaftlich abhängigen Entwicklungsländern wachstumsstrategisch diskutabel, sofern vier Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Die Entwicklungsländer sollten ihren Standortbedingungen nach über den Zugang zu erschlossenen Erzvorkommen und/oder zu billigen Energiequellen verfügen⁴⁵.
2. Sie müssen zu einer Strategie des ausgewogenen Wachstums im Sinne von Nurkse bereit sein.
3. Sie müssen sich beim Aufbau ihrer Stahlindustrien auf die Walzwerkserzeugnisse konzentrieren, die im Industrialisierungsprozeß zuerst und am dringlichsten benötigt werden. Das aber sind zweifellos die Profilstahlerzeugnisse.
4. Ihr Profilstahlverbrauch muß die Mindestgröße von etwa 200 000 t pro Jahr überschritten haben.

Diese vier Voraussetzungen sind inzwischen in vielen der weltwirtschaftlich abhängigen Entwicklungsländer erfüllt oder erfüllbar. Noch 1938 wurden nur 11 v. H. der Weltstahlproduktion außerhalb der drei weltwirtschaftlichen Gravitationszentren erzeugt, die durch die Grenzen der europäischen OECD-Länder, der COMECON-Länder und der USA umrissen werden können. Bis 1965 hatte sich dagegen der Anteil der übrigen Welt immerhin bereits auf rund 20 v. H. erhöht. Von diesem Produktionszuwachs entfiel etwa je die Hälfte auf Japan und auf die Entwicklungsländer im eigentlichen Sinne⁴⁶.

⁴⁴ Die Jahreskapazitäten moderner Breitbandstraßen liegen in Größenordnungen von 300 000—500 000 t Rohstahldurchsatz.

Die entscheidende Ursache für den Größenunterschied der Produktionsanlagen im Flachstahl — und Profilstahlbereich liegt in den unterschiedlichen Losgrößen. Die Flachstahlwerke können große Mengen an Blechen gleicher Qualitäten und Abmessungen an Automobilfabriken und Werften absetzen, die Profilstahlwerke haben dagegen vorerst noch weitaus kleinere Losgrößen, so daß sie zu häufigen Umrüstungen (Umkalibrierungen) ihrer Walzenstraßen gezwungen sind und daher die Kostenvorteile großer Produktionsanlagen gar nicht ausnutzen können.

⁴⁵ Diese erste Bedingung ist insofern nicht genauer bestimmbar, als der technische Fortschritt die Bindung der Hüttenwerke an die Rohstoffbasis gelockt hat. Bekanntlich werden immer mehr Hüttenwerke fern von der Erz-, Kohle- oder Schrottbasis an der Küste errichtet; vgl. hierzu Voigt, H.-G., Die Dynamik der industriellen Standortbedingungen in den Welthäfen des kontinentaleuropäischen Kernraumes, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 35. Jg., 1964, S. 56 f.

⁴⁶ Vgl. Tabelle 2.

Für die Entwicklungsländer ergibt sich demnach der glückliche Zufall, daß die Industrieländer im Bereich der Stahlindustrie ungewollt einen Komplex von Innovationen produziert haben, von denen jede einzelne genau auf die Produktionsverhältnisse der Entwicklungsländer paßt. Die durch den Import dieser Innovationen ermöglichte Veränderung der stahlwirtschaftlichen Produktionsbedingungen in den Entwicklungsländern spiegelt sich nicht nur in den Statistiken der Weltstahlproduktion wider, sondern mehr noch in der Skala der bekanntgewordenen Hüttenwerksprojekte:

Tabelle 2
Die Entwicklung der Welt-Rohstahlerzeugung

Länder	Jahreserzeugung in Mio t			Erzeugung in vH der Weltrohstahl- produktion		
	1938	1960	1965	1938	1960	1965
Industrieländer						
Deutschland (Bundesgebiet)	20,5	34,1	36,8	18,6	9,9	8,0
Frankreich	6,2	17,3	19,6	5,7	5,0	4,3
Großbritannien	10,6	24,7	27,4	9,6	7,2	6,0
OECD (Europa) insgesamt	45,1	107,2	127,7	41,0	31,1	28,8
COMECON-Länder	24,0	85,8	119,6	21,8	24,8	26,1
USA	28,8	90,1	121,9	26,2	26,1	26,6
Japan	6,5	22,1	41,2	5,9	6,4	9,0
Entwicklungsländer						
<i>Afrika</i>						
Ägypten .....	.	.	0,2	.	.	0
<i>Südamerika</i>						
Brasilien	0,1	2,3	3,0	0,1	0,6	0,7
Mexiko	0,1	1,5	2,5	0,1	0,4	0,5
Argentinien	0	0,3	1,3	0	0,1	0,3
Chile	—	0,4	0,5	—	0,1	0,1
Venezuela .....	.	0	0,6	.	0	0,1
<i>Asien</i>						
VR China ^{a)}	0,5	.	12,0	0,4	.	2,6
Indien	1,0	3,3	6,4	0,9	1,0	1,4
Welt	110,0	345,0	458,9	100,0	100,0	100,0

a) Angaben unsicher.

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Eisen- und Stahlindustrie, Hrsg.: Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Düsseldorf, Jg. 1961/62, S. 262, sowie Jg. 1966, S. 296.

Tabelle 3
Neue Hüttenwerke in Entwicklungsländern

Land	Standort des Hüttenwerks	Rohstahl-Jahreskapazität in 1 000 t	In Betrieb seit
Argentinien	Rosario	670	1961
Algerien	Bône	500	1965
Marokko	Nadhor	250	1965
Tunesien	Menzel Bourgiba	150	geplant
Pakistan	Chittagong und Karachi	150 500	· etwa 1970
Indonesien	Djakarta	100	geplant
Malaysia	bei Singapur	·	1967 (?)

Diese Übersicht enthält nur gemischte Hüttenwerke. Weitere, vorerst nur mit Schrotteinsatz arbeitende Stahlwerke sind in Westafrika (Nigeria, Ghana), Ostafrika (Äthiopien) und auf den Philippinen in Betrieb.

Quelle: Economic Commission for Europe, Vergleich der Stahlerzeugungsverfahren, a.a.O., S. 154 ff., und Der „Volkswirt“, Sonderheft zum Eisenhüttenereignis 1965, S. 39 ff.

Aus dem Stahlmonopol der alten Industrieländer ist demnach durch die Industrialisierung der UdSSR, Japans und einer Anzahl peripher gelegener Entwicklungsländer ein Teiloligopol im Euckenschen Sinne geworden. Die alten Industrieländer haben ihr Stahlmonopol und ebenso ihr uneingeschränktes Oligopol selbst zerstört, indem sie Innovationen produziert haben, die den Entwicklungsländern erst den Aufbau eigener Stahlindustrien ermöglichen oder doch erleichtern.

Daraus folgt aber zugleich, daß die Entwicklungsländer heute von dem *Zwang* befreit sind, Hüttenwerke schon allein deswegen errichten zu müssen, damit ihr Industrialisierungsprozeß nicht mehr durch monopolistische Praktiken der alten Industrieländer behindert werden kann. Jeder Versuch, ein internationales Stahlkartell zu bilden, ist zum Scheitern verurteilt, seitdem die Entwicklungsländer die Fähigkeit und auch die Möglichkeit zur Stahlproduktion erhalten haben. Ein solcher Versuch würde nur den Ausbau der Stahlindustrien in den Entwicklungsländern beschleunigen. Daß aus der 1967 in Brüssel errichteten Internationalen Rohstahlgemeinschaft ein gegen die Entwicklungsländer gerichtetes Weltstahlkartell wird, ist daher wenig wahrscheinlich. Konkurrenz wirkt ja nicht erst, „wenn sie tatsächlich, son-

dern auch, wenn sie nur eine allgegenwärtige Drohung ist. Sie nimmt in Zucht, bevor sie angreift“⁴⁷.

V. Die wachstumsstrategische Rolle der Stahlindustrie in den weltwirtschaftlich unabhängigen Entwicklungsländern

Es bleibt zu prüfen, welche wachstumsstrategische Rolle der Stahlindustrie unter den gegenwärtigen weltwirtschaftlichen und produktionstechnischen Bedingungen in jenen Entwicklungsländern zugewiesen werden kann, die dank der Größe ihres Entwicklungspotentials eine von den außenwirtschaftlichen Beziehungen unabhängige Wachstumsstrategie betreiben können.

Das kleine, außenwirtschaftlich abhängige Entwicklungsland muß das Produktionsprogramm seiner Stahlindustrie auf die Walzstahlsorten begrenzen, in denen es den größten komparativen Kostenvorteil im Sinne der *Heckscher-Ohlin*-Version hat. Daß durch diese Produktionsspezialisierung zugleich auch die Expansionsmöglichkeiten der Hüttenwerke begrenzt werden, ist in diesem Fall unvermeidlich. Das große, außenwirtschaftlich unabhängige Entwicklungsland hat dagegen auch die Möglichkeit, die Stahlindustrie als wachstumsstrategischen „Leitsektor“ (*Rostow*) einzusetzen, und zwar unabhängig von den komparativen Kostenvorteilen. Es kann zwischen den Strategien des ausgewogenen und unausgewogenen Wachstums⁴⁸ frei wählen. Entscheidet es sich für eine Strategie des ausgewogenen Wachstums, so wird die Expansion der Stahlindustrie stets durch die Wachstumsmöglichkeiten der übrigen Wirtschaft limitiert. Diese Grenze wird durch die Konzeption des ausgewogenen Wachstums gezogen, gleichgültig, ob ein Land in seinen strategischen Möglichkeiten weltwirtschaftlich abhängig oder unabhängig ist. Daher sind die wachstumsstrategischen Probleme der weltwirtschaftlich abhängigen und unabhängigen Entwicklungsländer grundsätzlich gleich, solange eine Strategie des ausgewogenen Wachstums betrieben wird. Nur ordnet das weltwirtschaftlich unabhängige Land seine Wachstumsstrategie dem Prinzip der standort- und wachstumsgerechten Faktorallokation freiwillig unter, während die unabhängigen Länder eine solche Alternative gar nicht haben.

In der Strategie des unausgewogenen Wachstums werden die Stahlinvestitionen prinzipiell nicht durch die Forderung nach Allokationsoptimierung begrenzt. Im Rahmen dieser Strategie ist demnach stets auch die Möglichkeit vorhanden, durch den Ausbau eines wachstums-

⁴⁷ Schumpeter, J. A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Auflage, Bern 1950, S. 140.

⁴⁸ Beide werden hier stets im Sinne von Ragnar Nurkse verstanden; vgl. Nurkse, R., Balanced and Unbalanced Growth, a. a. O., S. 241 ff.

strategischen Leitsektors zugunsten extrem langfristiger Wachstumsziele von der kurzfristigen Allokationsoptimierung abzuweichen und die dann zwangsläufig entstehenden Produktionsüberschüsse des expandierenden Leitsektors entweder zu Dumpingpreisen zu exportieren oder durch eine Steigerung des Staatsverbrauchs im Inland zu verwenden.

Die Strategie des unausgewogenen Wachstums erfährt eine weitere Variation, wenn man die Alternative des evolutionären und revolutionären Verhaltens berücksichtigt. Der Unterschied zwischen diesen beiden wachstumsstrategischen Verhaltensweisen wird bestimmt, wenn man das Ziel jeder Wachstumsstrategie einmal rein formal umschreibt als die Maximierung des Gegenwartswerts der künftigen „gesellschaftlichen Wohlfahrt“⁴⁹ bis zur Grenze des ökonomischen und/oder gesellschaftlichen Zeithorizonts — je nachdem, welcher von diesen beiden enger ist.

Die evolutionäre und revolutionäre Wachstumsstrategie unterscheiden sich selbst bei gleicher gesellschaftlicher Zeitpräferenz durch die Bewertung der im wirtschaftlichen Wachstumsprozeß unvermeidlich eintretenden Friktionsverluste und in der Behandlung der außerökonomischen Widerstände gegen die Durchführung der Wachstumsstrategie. Im Gegensatz zur evolutionären Wachstumsstrategie nimmt die revolutionäre Strategie auf diese Widerstände und Friktionsverluste keine Rücksicht⁵⁰.

Verfolgt ein weltwirtschaftlich unabhängiges Entwicklungsland eine evolutionäre Strategie des unausgewogenen Wachstums, so bleibt die Expansion der Stahlindustrie insofern begrenzt, als diese Strategie auf die ökonomischen und außerökonomischen Wachstumswiderstände Rücksicht nehmen muß. Wegen der gerade für die Entwicklungsländer charakteristischen Wachstumshemmnisse ist daher eine evolutionäre Strategie des unausgewogenen Wachstums im allgemeinen nur in einer Art „stop and go“-Politik durchführbar. Darunter soll hier eine Politik verstanden werden, die bewußt zeitweilige Überkapazitäten in der Stahlindustrie erzeugt, um die Kopplungseffekte der Hüttenwerke auf

⁴⁹ Wie immer diese definiert werden mag.

⁵⁰ Dementsprechend sind die Aktionsmöglichkeiten der revolutionären Strategie grundsätzlich größer als die einer evolutionären Strategie. Mit der Erweiterung des strategischen Aktionsraumes nehmen aber auch die gesellschaftlichen Widerstände zu. Von den unterschiedlichen Aktionsmöglichkeiten kann daher nicht ohne weiteres auf die Erfolgssäussichten der beiden strategischen Verhaltensweisen geschlossen werden — wenn auch die Verfechter revolutionärer Konzeptionen gern die Erfolgssäussichten einer Politik als Funktion des Aktionsraumes interpretieren. Der Erfolg einer Politik hängt aber bei gegebenem Ziel nun einmal weniger vom Aktionsraum ab als von der Minimierung der Widerstände.

die übrige Wirtschaft zu maximieren⁵¹, die aber die Expansion der Stahlindustrie dann immer wieder drosselt, wenn die aus der unzulänglichen Transformationskapazität der Entwicklungsländer resultierenden gesellschaftlichen Kosten des Wachstums im Hinblick auf andere außerökonomische Ziele als zu groß empfunden werden.

Die hier als „revolutionär“ bezeichnete Wachstumsstrategie eines weltwirtschaftlich unabhängigen Landes unterscheidet sich von der evolutionären Strategie nur durch die geringere, im Extremfall gegen Null tendierende Bewertung der im Wirtschaftswachstum eintretenden Friktionsverluste, die als „price of growth“⁵² verstanden werden können. Sie hat daher bei der Bildung von Wachstumszentren die Möglichkeit, die Stahlindustrie in der Rolle eines wachstumsstrategischen Leitsektors ohne Rücksicht auf diese Friktionsverluste auszubauen und somit „Produktionsumwege“ einzuschlagen, die der evolutionären Wachstumsstrategie zwangsläufig verschlossen bleiben. Wie alle Produktionsumwege verlangen aber auch diese erweiterten Wachstumsmöglichkeiten einen Konsumverzicht in der Gegenwart; und sie sind für die Bevölkerung meistens auch noch mit anderen Opfern an individueller Freiheit verbunden. Im Extremfall gehören zu diesen Opfern auch der Verzicht auf die freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl, auf die freie Wahl des Wohnortes — kurz alle jene Opfer, die auf dem Wachstumspfad entstehen, den die UdSSR in den 1920er und 1930er Jahren und die Volksrepublik China in den 1950er und 1960er Jahren eingeschlagen haben.

Eine weitere wachstumsstrategische Komplikation ist für die großen Entwicklungsländer gerade im Bereich der Stahlindustrie dadurch entstanden, daß der Bau von Hüttenwerken in den Dimensionen, wie sie in diesen Ländern für eine Strategie des unausgewogenen und auch des ausgewogenen Wachstums erforderlich sind, auf eine Lücke im technischen Fortschritt stößt. Denn der technische Fortschritt hat sich in der Stahlindustrie entsprechend den Problemen der hochindustrialisierten Länder im letzten Jahrzehnt auf die Entwicklung und Verbesserung von Produktionsverfahren konzentriert, die für extrem kleine und extrem große Ausstoßmengen ausgelegt sind — mit der ungewollten Folge, daß zwar die kleinen Entwicklungsländer für sie „maßgeschneiderte“ neue Produktionsverfahren der Stahlherstellung von den hochindustrialisierten Ländern übernehmen können, daß aber für die großen Entwicklungsländer die einen Produktionsverfahren nicht mehr und die anderen noch nicht optimal sind.

⁵¹ Wobei unterstellt wird, daß die Kopplungseffekte der Stahlindustrie größer sind als die aller anderen Branchen, so daß jede Art von Wachstumsstrategie am günstigsten bei der Stahlindustrie ansetzt.

⁵² Vgl. Wilson, T., The Price of Growth, in: The Economic Journal, Vol. LXXIII, December 1963, No. 292, S. 603 ff.

Diese Unstetigkeitsstelle in der derzeitigen „technical progress function“⁵³ der Stahlindustrie bewirkt für die großen Entwicklungsländer unvermeidlich im Bereich der Grundstoffindustrie einen Konflikt zwischen der statischen kostenorientierten Faktorallokation und der dynamischen wachstumsorientierten Faktorallokation. Entsprechend den komparativen Kostenvorteilen und den optimalen Losgrößen für die Inlandsmärkte müßten sich auch diese Länder auf die Produktion von Profilstahl und vielleicht noch von Grobblechen und Bandstahl spezialisieren. Den Wachstumsbedingungen nach müßten aber die meisten der großen Entwicklungsländer gerade die technologisch kompliziertere und kapitalintensivere Produktion von Flachstahl *aller Art* aufnehmen und ständig erweitern.

Länder wie Indien und Brasilien haben den Beginn der Industrialisierung bereits so weit hinter sich gelassen, daß sie über eine differenzierte und weiter ausbaufähige stahlverarbeitende Industrie verfügen. In der Struktur ihres Stahlverbrauchs zeichnet sich demnach bereits die im Wirtschaftswachstum zwangsläufig eintretende Zunahme des Flachstahlanteils ab⁵⁴ — eine Entwicklung, die durch eine Strategie des unausgewogenen Wachstums noch beschleunigt werden kann. Im Gegensatz zu dem abwärts gerichteten Preistrend beim Profilstahl haben jedoch „since 1963 flat product prices . . . been increased more than in proportion to prices of other types of steel and many other commodities“⁵⁵. Bleiben diese beiden Preistrends bestehen, — wofür es einige Argumente gibt —, so können die großen weltwirtschaftlich integrierten Entwicklungsländer in der dynamischen Faktorallokation den Anwendungsbereich der Strategie des ausgewogenen Wachstums auch auf die Flachstahlproduktion erweitern, ohne dadurch das Prinzip der internationalen Arbeitsteilung zu verletzen. Es muß nur die Voraussetzung erfüllt sein, daß der Aufbau von Flachstahlwerken durch seine Wirkungen auf die Faktor- und Grundstoffpreise die Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrien und damit die terms of trade nicht verschlechtert.

Diese Variante der Strategie des ausgewogenen Wachstums wird jedoch dadurch erschwert, daß die Investitionen im Flachstahlbereich mit erheblich größeren Unteilbarkeitsproblemen verbunden sind als im Profilstahlbereich⁵⁶. Die Entwicklung der Produktion und des Inlandsverbrauchs von Flachstahl läßt sich demnach selbst in den großen

⁵³ Im Sinne Kaldors verstanden.

⁵⁴ Vgl. hierzu *United Nations — Economic Commission for Europe, Long-term Trends and Problems of European Steel Industry*, a. a. O., S. 135, und *Johnson, W. A., The Steel Industry of India*, a. a. O., S. 142.

⁵⁵ *Johnson, W. A., The Steel Industry of India*, a. a. O., S. 143.

⁵⁶ Vgl. Anmerkung 44, Seite 69.

Entwicklungsländern nur über den Flachstahlimport bzw. -export abstimmen. In der gegenwärtigen Situation des Weltstahlmarktes ist aber den Entwicklungsländern der Ausweg versperrt, beim Aufbau von Flachstahlwerken zeitweilig entstehende Produktionsüberschüsse zu exportieren. Anstatt die nur stufenweise mögliche Erweiterung der Produktionskapazitäten und die mehr oder weniger kontinuierliche Steigerung der inländischen Stahlnachfrage über den Export zu synchronisieren, müssen die großen Entwicklungsländer im Flachstahlbereich heute umgekehrt die Nachfrage den Produktionskapazitäten soweit voraneilen lassen, daß auch die neuen Produktionskapazitäten bereits durch die Inlandsnachfrage voll ausgelastet werden können. Das aber bedeutet, daß die Synchronisierung von Flachstahlproduktion und Inlandsverbrauch über den Import vorgenommen werden muß. Wollen die großen Entwicklungsländer diese Importabhängigkeit im Bereich der Nachfragespitzen nicht hinnehmen, so müssen sie für die dann unvermeidlichen Spitzenkapazitäten vom Staat her Nachfrage induzieren. Damit beginnt aber die Strategie des ausgewogenen Wachstums in eine Strategie des unausgewogenen Wachstums überzugehen. Diese verschiedenen Phasen und Variationen der Strategie des unausgewogenen Wachstums großer Entwicklungsländer lassen sich am Beispiel Indiens und Chinas erkennen.

Wie erwähnt, gibt es gegenwärtig abgesehen von der Volksrepublik China kein Entwicklungsland, das in seiner Wachstumsstrategie von der Weltwirtschaft unabhängig ist. Indien könnte jedoch mit einigen Vorbehalten als potentiell unabhängig bezeichnet werden — jedenfalls in etwa dem Umfang, in dem China heute von der Weltwirtschaft effektiv unabhängig ist. In diesem eingeschränkten Sinne sind beide Länder Repräsentanten des weltwirtschaftlich unabhängigen Ländertyps; außerdem zählt Indien zu den entschiedensten Verfechtern einer evolutionären Wachstumsstrategie, während die Volksrepublik China konsequent den Weg der revolutionären Wachstumsstrategie verfolgt hat.

Indien erwies sich schon vor dem Ersten Weltkrieg als „capable of producing steel at a cost to the economy competitive with the real price of imported steel and at a real profit adequate for Indian industry. For this reason, primarily, private interests first developed India's steel industry...⁵⁷“. Der marktwirtschaftliche Ansatz führte zwangsläufig dazu, daß sich die indische Stahlindustrie zunächst entsprechend ihrem komparativen Kostenvorteil auf den Profilstahlbereich konzentrierte. Nachdem Indien 1945 seine politische Unabhängigkeit erhalten hatte und eine eigenständige Entwicklungspolitik betreiben

⁵⁷ Johnson, W. A., The Steel Industry of India, a. a. O., S. 140.

konnte, wurde die Spezialisierung der Produktion auf den Profilstahlbereich zunächst beibehalten. Außerdem blieben die Stahl-Investitionen bis zum Ende des Ersten Fünfjahresplanes im Jahre 1956 an der Entwicklung der Inlandsnachfrage orientiert⁵⁸; sie beschränkten sich auf die Erweiterung der bestehenden Anlagen. In dieser ersten Phase der Nachkriegsentwicklung hat Indien also unter Wahrung seiner weltwirtschaftlichen Integration eine Strategie des ausgewogenen Wachstums betrieben.

Diese Strategie ist im Zweiten Fünfjahresplan, der die Zeitspanne von 1956—1961 umfaßte, zwar noch nicht aufgegeben, aber durchbrochen worden. Vor allem mit dem Bau des großen Flachstahlwerkes in Rourkela sind offenbar zwei Ziele zugleich verfolgt worden:

Einmal sollte das Stahlwerk Rourkela ein regionales Wachstumszentrum bilden, und insofern beruhte die Entscheidung über den Bau dieses Stahlwerkes zweifelsfrei auf der wachstumsstrategischen Konzeption des ungleichgewichtigen Wachstums. Zum anderen wurde aber die Entscheidung, ein solches regionales Ungleichgewicht zu schaffen, durch die Erwartung erleichtert, daß der inländische Stahlverbrauch rasch in die erweiterten Produktionskapazitäten hineinwachsen werde⁵⁹. Diese bis 1953 zurückreichenden Investitionsentscheidungen konnten zudem noch im Vertrauen auf die Funktionsfähigkeit des „Exportventils“ getroffen werden. Obwohl die Möglichkeit eines Ausgleichs von Produktion und Inlandsverbrauch über den Walzstahlexport inzwischen nicht mehr besteht, sollen nach dem Vierten Fünfjahresplan Indiens die bestehenden Flachstahlwerke weiter ausgebaut werden; darüber hinaus ist der Bau eines weiteren Flachstahlwerkes — in Bokaro — vorgesehen.

Die plangerechte Durchführung dieser Investitionen würde nicht nur den Schwerpunkt der indischen Stahlproduktion vom Profilstahl- zum Flachstahlbereich verlagern, sondern auch zu Überkapazitäten führen. Vergleicht man die im Vierten Fünfjahresplan Indiens vorgesehenen Investitionen im Flachstahlbereich mit den vorliegenden Vorausschätzungen der inländischen Flachstahlnachfrage, so ergibt sich, daß die indischen Flachstahlwerke um 1971 — nach Realisierung des Vierten Fünfjahresplans — Überkapazitäten in der Größenordnung von 20 v. H. des Inlandsverbrauchs haben dürften^{60, 61}. Die Planungen sind demnach nur dann noch marktgerecht, wenn es gelingt, den Flachstahlexport

⁵⁸ Ebda. S. 18.

⁵⁹ Vgl. Röh, K., Rourkela als Testfall für die Errichtung von Industrieprojekten in Entwicklungsländern, Hamburg 1967, S. 450 f.

⁶⁰ Vgl. hierzu Johnson, W. A., The Steel Industry of India, a. a. O., S. 145.

⁶¹ Ebda., S. 142.

Indiens bis 1971 von fast Null auf eine Größe von etwa 1 Mio. t pro Jahr zu steigern⁶². Das aber dürfte kaum zu erreichen sein.

Wie William A. Johnson dargelegt hat, kommt es nicht allein darauf an, ob Indien einen komparativen Kostenvorteil in einigen Bereichen der Stahlproduktion hat — was durchaus zutreffen mag —, entscheidend ist vielmehr, daß „there are at present certain institutional impediments to the export of Indian steel... If India is to export significant amounts of steel, she will have to emulate other established exporters not only by reducing the export price of Indian steel and improving quality, but also by matching the attractive credit and deferred payment terms generally granted to foreign buyers“⁶³.

Wenn die Analyse Johnsons richtig ist — und alle Anzeichen sprechen dafür —, so hat Indien nur die Alternative, entweder den im Vierten Fünfjahresplan vorgesehenen Ausbau seiner Stahlindustrie — und vor allem der Flachstahlwerke — in engeren Grenzen zu halten oder aber zu einer Strategie des unausgewogenen Wachstums überzugehen, die eine Desintegration Indiens aus der Weltwirtschaft hinnimmt oder sogar bewußt anstrebt. Ob eine derartige revolutionäre Strategie des unausgewogenen Wachstums für Indien und die übrigen großen Entwicklungsländer zielläquat ist, läßt sich erst nach einer umfassenden Analyse beurteilen.

Unser Überblick über die alternativen wachstumsstrategischen Rollen der Stahlindustrie läßt nur den Schluß zu, daß ein Entwicklungsland eine revolutionäre Strategie des unausgewogenen Wachstums von der Stahlindustrie her nur betreiben kann, wenn es in seiner Wachstumsstrategie von den außenwirtschaftlichen Beziehungen unabhängig ist und wenn es für die Produktionsüberschüsse entweder im Export oder im Staatsverbrauch Absatzmöglichkeiten findet. Bei dieser Alternative ist zu berücksichtigen, daß sich die für eine solche Strategie notwendigen Exportchancen in der absehbaren Zukunft noch weiter verschletern dürften.

Selbst abgesehen von den vorhandenen Überkapazitäten in der Welt-Stahlproduktion müssen die Wohlstandssteigerungen, das Vordringen der Substitutionsgüter Aluminium und Kunststoff sowie der stahlsparende technische Fortschritt — die Substitution von Stahl durch Stahl⁶⁴ — dazu führen, daß die Einkommenselastizität der Stahlnach-

⁶² Das entspricht etwa der Hälfte des gegenwärtigen Flachstahlexport von Frankreich oder Großbritannien; vgl. Statistisches Jahrbuch der Eisen- und Stahlindustrie 1966, hrsg. von der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Düsseldorf 1967, S. 141 f. und S. 188 f.

⁶³ Johnson, W. A., The Steel Industry of India, a. a. O., S. 146 und S. 147 f.

⁶⁴ Vgl. hierzu Voigt, H.-G., Der Montangüterverkehr im Entwicklungsprozeß der Weltwirtschaft, in: Seewirtschaft, Festschrift für Ernst Plate, Hrsg.: Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e. V., Hamburg 1966, S. 53 ff. und die dort aufgeführten Beispiele.

frage in immer mehr Ländern zu einem Wert unter + 1 tendiert und schließlich zu einem Grenzwert, dem die USA bereits recht nahe gekommen sind⁶⁵.

Wenn die Entwicklungsländer von der Stahlindustrie her eine Strategie des unausgewogenen Wachstums betreiben wollen, so werden sie künftig mehr denn je darauf angewiesen sein, für ihre Stahlproduktion im Inland Absatzmöglichkeiten zu erschließen. Das aber dürfte nur auf dem russischen und chinesischen Weg der Industrialisierung möglich sein. Dieser Weg würde die Entwicklungsländer auf Jahrzehnte aus der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung in eine selbstgewählte Isolierung führen. Die Verlockung zu einem solchen forcierten Wirtschaftswachstum wird allerdings um so größer, je mehr die Industrieländer durch autonome oder induzierte Wachstumsbeschleunigung ihren Wachstumsvorsprung gegenüber den Entwicklungsländern vergrößern und gleichzeitig durch den anhaltenden technischen Fortschritt von dem komplementären Gütertausch mit den Entwicklungsländern unabhängiger werden.

Verfolgen die Entwicklungsländer bei der Strategie des unausgewogenen Wachstums auch noch eine revolutionäre Konzeption, so verleiht diese Strategie nur allzu leicht zu dem einfachsten „marketing“ für Stahl, nämlich zum Aufbau einer Rüstungsindustrie. Wie eine Strategie des unausgewogenen Wachstums keineswegs unvermeidlich mit einer revolutionären Verhaltensweise verbunden ist, so besteht auch keine Notwendigkeit, daß es zu der fatalen Verbindung von stahlwirtschaftlicher und rüstungswirtschaftlicher Expansion kommt. Nur erzeugen die gegenwärtigen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse der Entwicklungsländer eine Disposition zu diesen beiden Verbindungen. Insoweit würde sich nur erneut die Marxsche Konzeption bestätigen, daß die Produktionsverhältnisse die Entwicklungsmöglichkeiten der gesellschaftlichen Verhältnisse determinieren⁶⁶. Diese Konzeption gilt ja nicht nur für den Kapitalismus, sondern auch für den Sozialismus und die noch jenseits von Kapitalismus und Sozialismus

⁶⁵ Vgl. United Nations Economic Commission for Europe, Longterm Trends and Problems of the European Steel Industry, a. a. O., S. 117.

Demnach lag die Einkommenselastizität der Stahlnachfrage in den 1950er Jahren in den USA bei 0,9, in Indien dagegen bei 5,0.

⁶⁶ Diese Art der Determination entspricht im übrigen genau der Vorstellung, die in Schumpeters Worten zum Ausdruck kommt: „Wirtschaftliche und soziale Dinge bewegen sich durch ihre eigene Antriebskraft weiter und die dabei entstehenden Situationen zwingen Individuen und Gruppen, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten, unabhängig davon, was sie vielleicht gerne täten — zwar nicht derart, daß sie ihre Freiheit der Wahl zerstören, aber daß sie die Geisteshaltung der Wählenden formen und die Liste der Möglichkeiten, zwischen denen gewählt werden kann, verkleinern.“ Vgl. Schumpeter, J. A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, a. a. O., S. 212.

lebenden Entwicklungsländer — wenn auch diese Erkenntnis für manchen Marxisten unangenehm sein mag.

Für die Völker der Entwicklungsländer wie für die ganze Welt besteht demnach die Gefahr, daß sich die Entwicklungsländer für ein Wirtschaftswachstum um jeden Preis entscheiden, indem sie in Nachahmung der Industrieländer und ohne Rücksicht auf die veränderte weltwirtschaftliche Situation die Schwerindustrie zum wachstumsstrategischen Leitsektor wählen. Eine solche revolutionäre Strategie des unausgewogenen Wachstums kann nur allzu leicht wieder eine Phase der Weltwirtschaft und Weltpolitik einleiten, in der politische Spannungen als Ersatz für ökonomische Wachstumsimpulse dienen müssen.

Internationaler Währungsfonds, Weltbank und Auslandsinvestitionen unter Berücksichtigung der Investitionsschutzgesetzgebung

Von *Friedrich Wilhelm von Schelling*, Hamburg

... Gegenstand meines Referats soll nicht das gesamte Spektrum der IWF- und Weltbanktätigkeit sein. Ich glaube vielmehr, dem Anliegen dieses Ausschusses am besten zu entsprechen, wenn ich in den Mittelpunkt meines Vortrages die Bedeutung der beiden Institutionen für die Entwicklungsländer stelle. Allerdings ist der Begriff „Entwicklungsland“ nicht eindeutig umrisseñ. Man begegnet den verschiedensten Abgrenzungen. Ich möchte auf eine eigene Definition verzichten und meinen Ausführungen die Klassifizierung der Mitglieder des IWF zugrunde legen, nach der zu den Industrie- bzw. höherentwickelten Gebieten nur Europa, die USA und Kanada sowie Japan, Australien, Neuseeland und Südafrika gerechnet werden. Alle übrigen Mitglieder des IWF zählen zur Gruppe der Entwicklungsländer.

Selbstverständlich handelt es sich dabei nur um eine sehr grobe Einteilung. Insbesondere die Gruppe der Entwicklungsländer ist in sich sehr heterogen. Denken Sie nur daran, daß hier so relativ hoch entwickelte Staaten wie z. B. Israel oder Mexiko und die jungen afrikanischen Republiken zusammengefaßt werden.

Im ersten Teil meines Vortrages werde ich die wirtschaftlichen Aspekte der IWF- und Weltbank-Kredite, daran anschließend in einem juristischen Teil die Rechtsnatur der Darlehensverträge sowie die Probleme des Investitionsschutzes behandeln.

Ich halte es nicht für erforderlich, in diesem Kreise den rein technisch-organisatorischen Aufbau des IWF und der Weltbank zu schildern, und darf gleich mit den Aufgaben dieser Institutionen, und zwar zunächst mit denen des IWF beginnen.

Von den in Artikel I des IWF-Abkommens genannten Zielen des Fonds interessiert für unsere Betrachtung vor allem die Gewährung finanzieller Überbrückungshilfen (Ziehungsrechte); sie sollen die betreffenden Mitgliedsländer in die Lage versetzen, vorübergehende Zahlungsbilanzstörungen ohne schädliche Auswirkungen auf den internationalen Zahlungsverkehr zu überwinden.

Vorweg sei kurz eine juristische Frage zum Charakter der IWF-Ziehungen geklärt. Rein wirtschaftlich handelt es sich dabei um Devisenkredite aus den Mitteln des Fonds, juristisch gesehen dagegen ist die Ziehung ein Kauf von Fremdwährung gegen Zahlung von Eigenwährung und die Rückzahlung ein Kauf von Eigenwährung gegen Zahlung von Gold oder konvertibler Fremdwährung.

Mitgliedern, die die Fondshilfe nicht sofort in Anspruch nehmen, sondern sich lediglich die Möglichkeit schaffen wollen, im Bedarfsfall schnell auf die Fondsmittel zurückgreifen zu können, gibt der IWF auch auf ein Jahr befristete, jedoch prolongierbare Kreditzusagen (stand-by arrangements).

Die Kosten für die Inanspruchnahme des IWF sind — abgesehen von einer Bearbeitungsgebühr in Höhe von 0,5 v. H. der Ziehung — nach Dauer und Höhe der Inanspruchnahme gestaffelt. Zur Zeit sind Ziehungen bis zu drei Monaten unabhängig von der Höhe des Betrages zinsfrei; der Höchstzins beträgt 5 v. H. p. a.

Vielfach begegnet man der Vorstellung, der IWF sei eine mehr oder weniger den Industriestaaten und anderen hochentwickelten Ländern vorbehaltene Institution zur Finanzierung ihrer Zahlungsbilanzdefizite; die Entwicklungsländer könnten, da ihnen in erster Linie langfristige Mittel fehlten, von diesen kurzfristigen Zahlungsbilanzhilfen kaum Gebrauch machen. Der Einwand scheint berechtigt, wenn man den Umfang einzelner Ziehungen von Industrieländern, in jüngster Zeit etwa der englischen und der französischen, betrachtet. Stellt man jedoch die Entwicklungsländer als Gruppe den übrigen Mitgliedern des IWF gegenüber, so zeigt sich, daß der Ausnutzungsgrad der Ziehungsrechte nicht wesentlich voneinander abweicht, ja daß die Entwicklungsländer die IWF-Hilfe sogar etwas stärker in Anspruch genommen haben. Die Quoten der Entwicklungsländer beliefen sich zum 30. 6. 1968 auf rd. 5,8 Mrd. \$, das sind etwa 27 v. H. der gesamten IWF-Quoten. Die gesamten Ziehungen dieser Ländergruppe seit Bestehen des IWF (kumulativ) erreichten mit rd. 4,8 Mrd. \$ dagegen ungefähr 28 v. H. aller Ziehungen, und die zum 30. 6. 1968 ausstehenden Nettoziehungen der Entwicklungsländer lagen mit rd. 30 v. H. der gesamten Nettoziehungen sogar um etwa 3 v. H. höher als nach ihrem Quotenanteil zu erwarten wäre.

Bevor ich auf Einzelheiten der vom IWF als Bedingung seiner Hilfe geforderten Stabilisierungsmaßnahmen eingehe, möchte ich kurz die allgemeinen Richtlinien des Fonds für die Bereitstellung von Zahlungsbilanzhilfen erläutern, wie sie sich durch praktische Erfahrungen im Laufe der Jahre entwickelt haben. Die Haltung des Fonds zur Inanspruchnahme von Ziehungsrechten ist abhängig von der Tranche, die das Mitglied zieht. In seinem Jahresbericht 1962 führte der Fonds dazu aus: „Bei Anträgen auf Devisenkredite innerhalb der Goldtranche, d. h.

bei Ziehungen, welche die Fondsbestände in der betreffenden Währung nicht über den der Mitgliedsquote entsprechenden Betrag hinaus erhöhen, wird den Mitgliedern größtes Entgegenkommen (over-whelming benefit of the doubt) gezeigt. Gegenüber Anträgen auf Devisenkredite innerhalb der ersten Kredittranche, d. h. Transaktionen, welche die Fondsbestände in der Mitgliedswährung über 100 v. H., nicht aber über 125 v. H. der Quote hinaus erhöhen, nimmt der Fonds eine liberale Haltung ein, vorausgesetzt, daß das Mitglied selbst bemüht ist, mit seinen Problemen fertig zu werden. Für Kreditanträge, die über diese Grenze hinausgehen, wird eine stichhaltige Begründung verlangt. Solche Anträge werden im allgemeinen genehmigt, wenn die Ziehung oder Kreditzusage (stand-by arrangement) zur Unterstützung eines ausgewogenen Programms dienen, das darauf abzielt, eine dauerhafte Währungsstabilität bei einem realistischen Wechselkurs herbeizuführen oder aufrechtzuerhalten.“

Die Stabilisierungsmaßnahmen, die der Fonds für seine Kreditzusage verlangt, beziehen sich vor allem auf die Kredit- und Fiskalpolitik, in den letzten Jahren in zunehmendem Maße auch auf die auswärtige Schuldenpolitik. Gegenstand des von einem Entwicklungsland geforderten Stabilisierungsprogramms können u. a. sein:

1. Einführung von zins- und liquiditätspolitischen Restriktionsmaßnahmen,
2. Beschränkung der Aufnahme von kurz- und mittelfristigen Krediten im Ausland,
3. Begrenzung des Kredits an die öffentliche Hand,
4. gelegentlich auch Kürzung der Staatsausgaben, meist jedoch nur indirekt über die eben erwähnte Begrenzung des Kredits an die öffentliche Hand,
5. Steuererhöhungen zur Drosselung des privaten Verbrauchs.

Ein in etwa diesem Katalog entsprechendes Stabilisierungsprogramm sagte z. B. im Februar dieses Jahres die Vereinigte Arabische Republik für eine Ziehung in Höhe von 40 Mio \$ zu, durch die die Fondsbestände in ägyptischen Pfunden auf 139 v. H. der Quote der VAR anstiegen.

Stößt die Verwirklichung des Stabilisierungsprogramms auf Schwierigkeiten und wird eine Änderung der vereinbarten kredit- und fiskalpolitischen Maßnahmen erforderlich, so ist das ziehende Land zu erneuter Konsultation des Fonds verpflichtet.

Zu einer sehr schweren Belastung ihrer Zahlungsbilanzen hat sich in den letzten Jahren die kurz- und mittelfristige Verschuldung einiger IWF-Mitglieder gegenüber ausländischen Lieferanten entwickelt. Ist der ständig wachsende Schuldendienst für viele Entwicklungsländer ohnehin

6*

eine kaum zu tragende Bürde, so führen die kurz- und mittelfristigen Darlehen mit Laufzeiten bis zu acht Jahren wegen der hohen Tilgungsleistungen zu besonderen Anspannungen in der Zahlungsbilanz. Die schärfste vom IWF ausgesprochene Beschränkung ist das Verbot der Aufnahme bestimmter Arten von Krediten im Ausland für eine bestimmte Periode. Weniger restriktiv wirkt die Auflage, den Zuwachs der kurz- und mittelfristigen Kredite zu begrenzen. Wirksam sind solche Auflagen allerdings nur im Rahmen von Bereitschaftskrediten, weil nur bei sukzessiver Inanspruchnahme des Kredits die weiteren Auszahlungen gestoppt werden können und auch werden, wenn das ziehende Mitglied die Bedingungen schuldhaft nicht erfüllt. Man nimmt bei derartigen Auflagen bewußt in Kauf, daß sie Lieferanten diskriminieren, die nur Kredite der verbotenen oder limitierten Art gewähren können. Auch die Käufer des betreffenden Landes werden in ihren Bezugsmöglichkeiten beschränkt, sie können möglicherweise nicht das preisgünstigste Angebot auswählen, weil der ausländische Kontrahent das geforderte Zahlungsziel nicht bieten kann. Nach Ansicht des Fonds wiegt dieser Nachteil jedoch nicht so schwer, daß er nicht hingenommen werden könnte. Zu einer Begrenzung der kurz- und mittelfristigen Verschuldung der öffentlichen Hand gegenüber ausländischen Lieferanten hat sich z. B. Argentinien im Rahmen von Bereitschaftskreditabkommen mit dem Fonds verpflichtet. Die Schuldendienstquote Argentiniens, d. h. das Verhältnis von öffentlichen Schuldendienstzahlungen zum Export von Waren und Dienstleistungen, stieg 1967 auf die allerdings von anderen Entwicklungsländern nicht annähernd erreichte Rekordhöhe von fast 28 v. H. Ursache war die Finanzierung des Imports von Investitionsgütern durch kurzfristige, verhältnismäßig hochverzinsliche Lieferantenkredite sowie der relativ geringe Anteil der langfristigen Kredite an der argentinischen Auslandsverschuldung.

Während ein Mitgliedsland normalerweise bei Ziehung von Kredittranchen — je nach Höhe der Inanspruchnahme — ein fundiertes Stabilisierungsprogramm zur Sanierung seiner binnen- und außenwirtschaftlichen Lage vorlegen muß, hat der Fonds im Februar 1963 eine zusätzliche, etwas erleichterte Form der Kreditaufnahme, die sogenannte kompensatorische Finanzierung von Exporterlösschwankungen, eingeführt. Der Geschäftsführende Direktor des Fonds, Pierre-Paul Schweitzer, sagte dazu 1964 in einem Vortrag in Bombay, der Fonds habe die Finanzierung von Zahlungsbilanzdefiziten, die sich aus kurzfristigen Schwankungen der Rohstoffexporte ergeben, schon immer als eine seiner wesentlichen Aufgaben angesehen; obwohl die Finanzierung auch innerhalb des normalen Ziehungsverfahrens möglich sei, habe sich der Fonds zur Schaffung spezieller Ziehungsmöglichkeiten für diesen Zweck entschlossen. Mitgliedsländer (insbeson-

dere Rohstoffländer), die wegen eines Exportausfalls in Zahlungsbilanzschwierigkeiten geraten sind, können mit Genehmigung ihres Ziehungsantrages rechnen, wenn es sich

1. um einen Exportausfall (gemessen an einem Fünfjahresdurchschnitt) handelt, der überwiegend auf Umstände zurückzuführen ist, auf die das betreffende Land keinen Einfluß hat, und
2. das Mitglied sich in Zusammenarbeit mit dem IWF bemühen wird, nötigenfalls geeignete Lösungen zur Überwindung seiner Zahlungsbilanzschwierigkeiten zu finden.

Da im Rahmen der Kompensationsfinanzierung Exporterlösrückgänge, d. h. *Umsatzausfälle* ausgeglichen werden, berücksichtigt das Verfahren sowohl Preis- als auch Mengenänderungen. Beide Faktoren sind entweder einzeln oder in manchen Fällen auch gemeinsam für eine Verschlechterung der Exportsituation eines Rohstofflandes verantwortlich. Bis Mitte 1968 haben 15 Entwicklungsländer die kompensatorische Finanzierung von Exporterlösschwankungen mit insgesamt 341 Mio \$ (brutto, d. h. ohne Berücksichtigung von Rückzahlungen) in Anspruch genommen.

Unter anderem erhielt Ceylon 1967 einen Kredit von 19,5 Mio \$ zum Ausgleich seiner abnehmenden Erlöse im Tee-, Gummi- und Kokosnussexport; Ursache waren die rückläufigen Weltmarktpreise dieser Erzeugnisse im Jahre 1966. Kolumbien zog im gleichen Jahr 18,9 Mio \$ zur Kompensation seiner Ausfälle im Kaffee-Export, ebenfalls bedingt durch das ungünstige Weltmarktpreisniveau. Ghana, dessen Warenexporte zu rd. zwei Dritteln aus Kakao und Kakaoprodukten bestehen, wurde durch den 1965 als Folge einer Rekordernte einsetzenden Preisverfall für Kakao zu einer Ziehung von 17,25 Mio \$ gezwungen. In Indien waren zwei Dürren die Ursache erheblicher Ernteausfälle bei zwei seiner wichtigsten Exporterzeugnissen, Jute und Baumwolle; ferner verschlechterten sich allgemein die Absatzmöglichkeiten indischer Produkte im Ausland, so daß 90 Mio. \$, der bisher größte Kredit im Rahmen der Kompensationsfinanzierung, aufgenommen werden mußten.

Schon seit einer Reihe von Jahren hat man erkannt, daß die — entsprechend dem Auftrag des Fonds — relativ kurzfristige Finanzierung von Exporterlösschwankungen durch den IWF häufig nicht ausreicht, die im Aufbau befindlichen Volkswirtschaften der betroffenen Länder vor Rückschlägen in ihrer Entwicklung zu bewahren. Im allgemeinen wird im Entwicklungsprogramm eines Landes der wahrscheinliche Export vorausgeschätzt und danach der Umfang der Importe insbesondere von Investitionsgütern geplant. Sowohl Exportpreise als auch Mengen der Rohstoffe sind aber weitgehend von der konjunkturellen Entwicklung in den Industrieländern abhängig, d. h. von Daten, auf die

die vom Rohstoffexport abhängigen Entwicklungsländer keinen Einfluß haben. Bleiben die Exporterlöse wesentlich hinter den an sich realistischen Schätzungen zurück, so versuchen die betroffenen Länder durch Reduzierung der Importe, insbesondere der für einen schnellen Aufbau so dringend nötigen Investitionsgüter, ihre Zahlungsbilanzen im Gleichgewicht zu halten. Die Folgen sind Investitionsruinen, Verlust der bereits geleisteten Arbeit, Lähmung des Aufbaus, Gefährdung vor allem auch des Ziels, durch allmäßliche Verbesserung der Wirtschaftsstruktur eine Aktivierung der Leistungsbilanz zu erreichen. Auf Veranlassung der ersten Welthandelskonferenz 1964 arbeitete die Weltbank eine Studie aus, die die Gewährung von zusätzlichen langfristigen Krediten an Entwicklungsländer vorsieht, wenn deren Entwicklungsprogramme durch unvorhersehbare Exportrückgänge gefährdet sind. Die noch offenen Fragen sind von einer Gruppe von Regierungsvertretern auf der Grundlage der Weltbankstudie weiter untersucht worden. Die Industrieländer sehen z. Z. jedoch noch keine Möglichkeit, neben der Aufstockung der IDA-Mittel, der bilateralen Entwicklungshilfe, dem EWG-Entwicklungsfonds u. a. Verpflichtungen den für diesen Zweck erforderlichen Fonds zu schaffen.

In engem Zusammenhang mit der Kompensationsfinanzierung von Exporterlösschwankungen steht das Problem der Stabilisierung der Rohstoffpreise. Sowohl die Welthandelskonferenz 1968 als auch die Weltbank und der IWF haben sich mit den Möglichkeiten der Rohstoffpreisstabilisierung befaßt. So sollen nach einem Aktionsprogramm der Welthandelskonferenz die Märkte für 19 Rohstoffe, darunter Zucker und Kakao, durch ein System fester Produktionsquoten, Absatzgarantien, Preisfestsetzungen und bufferstocks stabilisiert werden. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Abkommen zu einem schnellen und ausgewogenen Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern beitragen können. Die Weltbank äußert sich in ihrem Jahresbericht 1968 sehr zurückhaltend zur Möglichkeit der Preisstabilisierung: „Der anhaltende allgemeine Verfall der Kaffeeepreise — dies gilt in etwas geringerem Maße auch bei Zinn — gibt... Anlaß zu Besorgnis, namentlich weil bei Kaffee und Zinn bereits seit längerer Zeit internationale Abkommen zur Preisstabilisierung bestehen. Die erfolgreiche Erneuerung des Internationalen Kaffeeabkommens im Jahre 1968 gibt Anlaß zur Hoffnung, daß die Preise für Kaffee, der nahezu die Hälfte der Exporterträge von acht Entwicklungsländern ausmacht, stabil bleiben...“

Die Rückzahlungstermine der IWF-Kredite sind von den Schuldnerländern bisher im wesentlichen eingehalten worden. Mitgliedsländern, die durch fristgerechte Rückzahlung in Schwierigkeiten geraten wären, ist der Fonds allerdings durch Gewährung neuer Kredite entgegengekommen.

Zur Finanzierung seiner Ausleihungen stehen dem Fonds die in Landeswährung bereitzustellenden Beträge sowie die Goldeinzahlungen seiner Mitglieder zur Verfügung. Die Ziehungen konzentrieren sich — von wenigen Ausnahmen abgesehen — auf die Währungen der Industrieländer. Insgesamt wurden bis zum 30. 6. 1968 kumulativ, d. h. ohne Berücksichtigung zwischenzeitlicher Rückzahlungen, Mittel im Gegenwert von 17,1 Mrd. \$ in Anspruch genommen, davon 5,9 Mrd. in US-Dollar, 3,1 Mrd. in Deutscher Mark, 1,6 Mrd. in Lire, 1,5 Mrd. in französischen Franken, 1,1 Mrd. in kanadischen Dollar und knapp 1 Mrd. in englischen Pfunden; auf diese sechs Währungen entfielen über 80 v. H. der gesamten Ziehungen.

Damit möchte ich meine Ausführungen zur IWF-Kreditgewährung abschließen. Die Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung sind zwar, so betonte Pierre-Paul Schweitzer in seiner bereits erwähnten Rede, eine wesentliche und immer gegenwärtige Aufgabe in der Zusammenarbeit zwischen dem Währungsfonds und seinen Mitgliedern, insbesondere solchen, die um die Erhöhung ihres niedrigen Volkseinkommens ringen, das Schwergewicht der Verantwortung für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten liegt jedoch bei der Weltbank.

Aufgabe der Bank ist nach Artikel I ihrer Statuten, durch Gewährung von Krediten sowie Beteiligung an Darlehen und anderen von privaten Geldgebern durchgeführten Investitionen die Produktivität, den Lebensstandard und die Arbeitsbedingungen in den Mitgliedsländern (heute insbesondere in den weniger entwickelten Ländern) zu fördern.

Die Grundsätze für die Darlehensvergabe sind in den Artikeln III und IV des Abkommens niedergelegt. Es heißt dort u. a.:

Anleiheschuldner können Mitgliedsländer selbst sowie private und öffentliche Unternehmen in den Gebieten der Mitgliedsländer sein.

Ist das Mitglied nicht selbst der Kreditnehmer, so hat es die Bedienung der Anleihe zu garantieren.

Die Kredite der Bank sollen in der Regel nicht für nur allgemein umschriebene Entwicklungsprogramme, sondern ausschließlich für genau festgelegte Projekte (project-loans) gewährt werden.

Die Weltbank darf keine gebundenen Darlehen gewähren, d. h. sie darf nicht vorschreiben, in welchem Mitgliedsland der Kreditnehmer die benötigten Investitionsgüter zu kaufen hat.

Bevor die Bank einen offiziellen Darlehensantrag entgegennimmt, klärt sie in inoffiziellen Sondierungsgesprächen mit dem potentiellen Darlehensnehmer, ob das Projekt für eine Weltbankfinanzierung in

Frage kommt. Die Bearbeitung des anschließend eingereichten Kreditgesuches besteht im allgemeinen aus zwei Teilen:

1. Eine Vorprüfung analysiert die Wirtschaftslage und die Kreditwürdigkeit des Schuldnerstaates sowie die Bedeutung des Projekts für die Entwicklung der Gesamtwirtschaft des Landes.
2. In der anschließenden Projektstudie werden die technischen, organisatorischen und finanziellen Aspekte des Investitionsvorhabens im einzelnen untersucht.

Ziel der Vorprüfung ist es, insbesondere die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Benötigt das betreffende Mitglied überhaupt zusätzliches ausländisches Investitionskapital?
2. Kann es den Kapitaldienst für die weitere Auslandsverschuldung aufbringen?
3. Welchen Rang nimmt das Vorhaben in der Prioritätsskala der für eine schnelle Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität besonders wichtigen Projekte ein? Nicht selten zeigen Weltbankstudien, daß einem anderen, der Bank nicht unterbreiteten Projekt höhere Priorität zukommt. Gelegentlich ergibt die Prüfung auch, daß wirtschaftliche Interessen von Nachbarstaaten nicht genügend berücksichtigt worden sind; das kann z. B. beim Bau eines Wasserkraftwerkes, bei Flußumleitungen u. ä. der Fall sein.
4. Sind Wirtschafts- und Finanzpolitik den Gegebenheiten des Landes angemessen oder könnte eine Änderung die wirtschaftliche Entwicklung beschleunigen, eventuell auch die Zahlungsbilanz verbessern?

Die Berücksichtigung politischer Gesichtspunkte bei der Darlehensvergabe ist der Bank verboten. In Artikel IV, Abschnitt 10 des Abkommens heißt es dazu: „Die Bank und ihre Beamten sollen sich nicht in die politischen Angelegenheiten eines Mitglieds einmischen, sie dürfen sich in ihren Entscheidungen auch nicht von dem politischen Charakter des betreffenden Mitgliedes oder der betreffenden Mitglieder beeinflussen lassen. Für ihre Beschlüsse müssen ausschließlich wirtschaftliche Gesichtspunkte maßgebend sein, und diese sind unparteiisch zu wägen, damit die in Artikel I genannten Zwecke erreicht werden.“

Dennoch bereitet die politische Instabilität vieler Entwicklungsländer der Weltbank im Hinblick auf die Sicherheit der zu gewährenden Kredite erhebliche Sorgen. 1960 wurde z. B. die Auszahlung eines Weltbankdarlehns an den Kongo wegen der auf die Unabhängigkeitserklärung folgenden politischen Wirren suspendiert. Es erscheint weder

wünschenswert noch nach den Grundsätzen für die Vergabe von Weltbankdarlehen überhaupt möglich, die politische Lage in dem Schuldnerstaat völlig unberücksichtigt zu lassen. So erklärt die Weltbank in einer eigenen Veröffentlichung aus dem Jahre 1963: „Obwohl ihre Charta die Bank daran hindert, Darlehen zur Erreichung politischer Ziele zu gewähren oder abzulehnen, kann sie doch nicht offensichtlich unsichere oder wenig stabile politische Verhältnisse ignorieren, die die wirtschaftlichen und finanziellen Aussichten des Darlehensnehmers beeinträchtigen; daher muß die politische Lage in dem Maße, in dem sie die Bonität des vorgeschlagenen Darlehens beeinflußt, in der ersten Vorprüfung Berücksichtigung finden.“ An Vorwürfen, die Weltbank verhalte sich bei der Vergabe ihrer Kredite politisch nicht neutral, hat es von seiten einiger Entwicklungsländer übrigens nicht gefehlt.

Den allgemeinen Rahmen für die Darlehensverträge der Weltbank bilden die sogenannten Loan Regulations. (Loan Regulation No. 3 gilt für Kredite an Regierungen von Mitgliedsländern, Regulation No. 4 für Darlehen an andere Kreditnehmer). Sie enthalten u. a. Bestimmungen über die Form der Zins- und Gebührenberechnung, über Auszahlung und Rückzahlung mit der ausdrücklichen Vorschrift, daß der jeweilige Darlehensvertrag einen genauen Tilgungsplan enthalten muß, ferner Bestimmungen über Inhalt und Behandlung der auf Verlangen der Weltbank vom Darlehensnehmer auszustellenden Schuldurkunden (sog. bonds), schließlich Vorschriften über eine Schiedsklausel, nach der Streitigkeiten zwischen den Vertragspartnern durch ein Schiedsgericht entschieden werden sollen. Das Gericht besteht aus drei Richtern, von denen einer durch die Bank, ein zweiter durch den Schuldner (bzw. Schuldner und Garanten) und der dritte durch beide gemeinsam, oder, wenn keine Einigung zwischen den Vertragspartnern zu erreichen ist, durch den Präsidenten des Internationalen Gerichtshofes, und wenn auch er keinen Kandidaten benennen kann, durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen bestellt wird.

Der spezielle Darlehensvertrag, das sogenannte Loan Agreement, nimmt Bezug auf die Loan Regulation, die damit Bestandteil des Kredit- bzw. Garantievertrages werden, soweit nicht im Einzelfall ausdrücklich etwas anderes vereinbart wird. Der Darlehensbetrag wird dem Kreditnehmer auf einem Konto bei der Weltbank zur Verfügung gestellt. Er kann in den verschiedenen benötigten Währungen abgerufen werden. Für die Zeit vom 60. Tage nach Unterzeichnung des Darlehensvertrages an ist auf den noch nicht in Anspruch genommenen Betrag eine Bereitstellungsprovision von $\frac{3}{4}$ v. H. zu entrichten. Der Zinssatz für Weltbankkredite beträgt z. Z. 6,5 v. H. Eine Differenzierung der Kreditkosten nach Bonität des Schuldners, Laufzeit der Anleihe oder Art des finanzierten Projektes besteht nicht. Der Zins-

satz, der für die gesamte Laufzeit des Darlehens gilt, orientiert sich an den Refinanzierungskosten der Weltbank auf den internationalen Kapitalmärkten. Die Anpassung erfolgt in größeren Zeitabständen. Der augenblickliche Satz von 6,5 v. H. ist seit August 1968 in Kraft. Niedrigster Satz war bisher 4 v. H., höchster der gegenwärtig geltende.

Die Laufzeit der Darlehen, geregelt in einem Anhang des Kreditvertrages, richtet sich nach den jeweiligen Erfordernissen der finanzierten Projekte, sie beträgt seit 1963 maximal 30 bis 35 Jahre bei einer tilgungsfreien Zeit von höchstens 8 bis 10 Jahren.

Ergänzend sei angemerkt, daß die für Entwicklungsländer sowohl hinsichtlich des Zinssatzes als auch der Laufzeit verhältnismäßig harren Konditionen der Weltbank einer der wesentlichen Gründe für die Schaffung der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) waren. Es hatte sich nämlich gezeigt, daß eine Reihe von Projekten, die unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten einen Weltbankkredit gerechtfertigt hätten, nicht durchgeführt werden konnte, weil weder die Ertragskraft des förderungswürdigen Projekts noch die Haushalts- und Zahlungsbilanzlage des betreffenden Entwicklungslandes die Bedienung des Weltbankdarlehens ermöglicht hätten. Die Kredite der IDA werden im Unterschied zu denen der Weltbank zu Bedingungen gewährt, die die Entwicklungsländer nicht nennenswert belasten. Zur Zeit gelten folgende Konditionen: Die Kredite werden *unverzinslich* für die Dauer von 50 Jahren vergeben. Die Tilgung beginnt nach 10 Freijahren mit 1 v. H. jährlich, nach weiteren 10 Jahren erhöht sie sich für die restliche Laufzeit des Darlehens auf 3 v. H. Zur Deckung der Verwaltungskosten wird eine Gebühr von $\frac{3}{4}$ v. H. jährlich auf den ausstehenden Kreditbetrag erhoben.

Nach diesem kleinen Exkurs über die IDA nun zurück zu den Bedingungen der Weltbankkredite. Ob und welche Sicherheiten für ein Darlehen gestellt werden müssen, hängt davon ab, wer Anleihe schuldner ist. Nimmt die öffentliche Hand den Kredit auf, so verzichtet die Weltbank auf eine Besicherung. Allerdings verpflichtet sich der Schuldner im Darlehensvertrag, durch entsprechende Vereinbarungen dafür Sorge zu tragen, daß Sicherheiten, die er anderen Gläubigern einräumt, in gleicher Weise und anteilig auch das Weltbankdarlehen einschließlich Zinsen und Gebühren sichern. Ist der Kreditnehmer nicht der Staat selbst, so besteht die wesentliche Sicherheit der Weltbank in der unbedingten Garantie der Regierung. Auch wenn der Kredit einem öffentlichen Unternehmen gewährt wird, verlangt die Weltbank keine weitere Sicherheiten. Der Vertragspartner geht lediglich, wie die Regierung selbst, die Verpflichtung ein, das Weltbankdarlehen in der Besicherung nicht gegenüber anderen Verbindlichkei-

ten zu benachteiligen. Anders dagegen private Kreditnehmer, sie müssen regelmäßig zusätzliche Sicherheiten in Form von Grundpfandrechten oder ähnlichen Belastungen stellen. Wie der Justitiar der Weltbank, der Niederländer Aron Broches, in einem Aufsatz „International Legal Aspects of the Operations of the World Bank“ im Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, 1959, ausführt, ist ein wesentlicher — wenn auch nicht der einzige — Grund für die Forderung der Bank nach zusätzlicher Besicherung der Kredite mehr der Schutz des Garanten als der der Bank. Werde der Schuldner zahlungsunfähig, so erwarte die Weltbank vom Garanten die Bedienung der Anleihe. Die Bank betrachte es daher als ihre Pflicht, die Darlehen so auszugestalten, daß erstens die Wahrscheinlichkeit eines Ausfalls auf ein Minimum reduziert werde und daß zweitens der Garant, wenn er die Verpflichtungen des Schuldners aus dem Darlehen erfüllt habe und in die Rechte der Bank eingetreten sei, eine möglichst starke Gläubigerposition habe.

Grundsätzlich wird nur der in Fremdwährung anfallende Finanzierungsbedarf eines Projektes durch ein Weltbankdarlehen gedeckt; seit 1964 ist die Bank jedoch bereit, großzügiger als vorher von der Ausnahmebestimmung des Artikels IV Abschnitt 3 (b) des Weltbankabkommens Gebrauch zu machen, nach der für Projekte mit hoher Entwicklungsriorität neben den Devisen- auch die in Landeswährung entstehenden Kosten durch Weltbankdarlehen finanziert werden dürfen, wenn der Darlehensnehmer diese Beträge nicht selbst aufbringen oder zu annehmbaren Bedingungen beschaffen kann.

Große Aufmerksamkeit widmet die Bank der vorteilhaften, rationalen Verwendung der gewährten Darlehen bei der Beschaffung der für das Projekt erforderlichen Güter und Leistungen. Ihre Kontrolle erstreckt sich auf die Bestellung und Lieferung der Investitionsgüter sowie die Auszahlung der Gelder an die Lieferanten. Ferner überwacht sie die Durchführung der Investitionsvorhaben und — allerdings weniger intensiv — die weitere wirtschaftliche Entwicklung des Schuldnerlandes bis zur völligen Tilgung des Darlehens.

Grundlage für die Überwachung der Auszahlungen des Kredits und der Lieferungen ist die Güterliste (list of goods). Für den Schuldner wird eine der Zahl der Gütergruppen entsprechende Zahl von Konten bei der Weltbank eröffnet, auf die er bis zu den für die einzelnen Güterkategorien festgelegten Höchstsätzen entsprechend dem Fortschritt der Bauarbeiten ziehen kann. Die Auszahlung entweder an den Kreditnehmer selbst oder an die Lieferfirmen erfolgt gegen Vorlage der im Akkreditivgeschäft üblichen Dokumente. Dieses Verfahren verschafft der Bank Informationen über die Güter, für die die auszuzahlenden Beträge verwandt werden, und entlastet sie bis zu einem gewis-

sen Grade von der Vornahme eingehender Prüfungen an Ort und Stelle. Den Geschäftsbanken, die die Lieferfirmen vorfinanzieren, gibt die Weltbank auf Antrag ihres Schuldners Erstattungszusagen (Agreements to reimburse); für unwiderrufliche Zusagen wird eine besondere Gebühr erhoben.

Wie bereits erwähnt, ist es der Weltbank nach Art. III Abschnitt 5 des Abkommens verboten, lieferegebundene Darlehen zu gewähren, d. h. die Bank darf keine Bedingungen stellen, wonach Darlehensbeträge in bestimmten Mitgliedsländern zu verwenden sind. Darin besteht einer der wesentlichen Vorteile der Weltbankkredite gegenüber vielen bilateralen Finanzhilfen. Sie binden den Schuldner nicht an bestimmte Bezugsquellen. In Erweiterung dieser Vorschrift verlangt die Weltbank grundsätzlich, daß die von ihr finanzierten Lieferungen und Leistungen international ausgeschrieben werden, soweit das technisch möglich und wirtschaftlich sinnvoll erscheint. Falls der betreffende Schuldner nicht selbst über entsprechende Fachleute verfügt, wird er von der Weltbank aufgefordert, einen technischen Berater (Consulting Engineer) heranzuziehen. Aufgabe dieses Beraters ist die Prüfung der allgemeinen wirtschaftlichen Voraussetzungen des Projekts, die anschließende detaillierte Investitionsplanung, die Vorbereitung und Durchführung der Submission, die Beurteilung der eingehenden Angebote sowie die Überwachung der Projekttausführung. Wegen der Klagen, die in der Bundesrepublik darüber geführt werden, daß deutsche Beratungsfirmen bisher in zu geringem Umfang für solche Aufgaben herangezogen würden, sei hier eine Stellungnahme des Vizepräsidenten der Weltbank, S. Aldewereld, zu dieser Frage wiedergegeben. Mr. Aldewereld erklärte, die Weltbank nehme keinen Einfluß auf die Auswahl der Consulting-Büros durch die Darlehensnehmer; sie behalte sich jedoch vor, diese Firmen hinsichtlich ihrer Qualität zu überprüfen und gegebenenfalls auch abzulehnen. Daß deutsche Beratungsfirmen bisher seltener zum Zuge gekommen seien, habe vorwiegend traditionelle Gründe: Einmal seien beratende Ingenieurbüros in Deutschland relativ junge Einrichtungen und im Vergleich zu den Büros in anderen Ländern meist recht klein, zum anderen habe sich auf Grund langjähriger Zusammenarbeit sehr oft ein Vertrauensverhältnis zwischen Projektträger und Consulter entwickelt. Sicherlich bringe es die Nationalität der Berater gelegentlich mit sich, daß sie bestimmte technische Systeme, die ihnen aus ihrer heimatlichen Arbeit besonders bekannt seien, bevorzugten. Die Weltbank habe hieraus jedoch Konsequenzen gezogen und dringe neuerdings darauf, daß bei Ausschreibungen auf eine zu weitgehende Spezifizierung, die eine Auswahl zwischen gleichgeeigneten bzw. gleichwertigen technischen Systemen ausschließe, verzichtet werde. Ob die geringe Inanspruch-

nahme deutscher Beratungsfirmen die deutsche Industrie bei der Vergabe von weltbankfinanzierten Aufträgen benachteiligt, läßt sich schwer abschätzen. Die Weltbank weist insbesondere in ihren für die Bundesrepublik bestimmten Publikationen immer wieder darauf hin, daß der größte Teil der der Weltbank von der Bundesrepublik zur Verfügung gestellten Mittel zur Bezahlung von Lieferungen und Leistungen wieder in die Bundesrepublik zurückfließe. Ob das nach der starken Inanspruchnahme des deutschen Kapitalmarktes durch die Weltbank in diesem Jahr auch weiterhin zutreffen wird, bleibt abzuwarten. Bis zum 30. 6. 1967 wurden insgesamt 667 Mio \$ an Weltbankkrediten für Lieferungen aus Deutschland verwandt, das entspricht einem deutschen Anteil von 11,6 v. H. an den gesamten weltbankfinanzierten Lieferungen. Die Bundesrepublik liegt damit nach den USA (40,2 v. H.) und Großbritannien (15,9 v. H.) an dritter Stelle der Lieferländer.

Für die Durchführung der Ausschreibung haben Weltbank und IDA allgemeine Richtlinien (Guidelines relating to Procurement under Bank Loans and IDA-Credits) aufgestellt. Den Zuschlag soll der kostengünstigste Anbieter erhalten. Bei der Ermittlung des vorteilhaftesten Angebots sind neben dem Preis vor allem Qualität, Liefertermine, Bauzeit sowie die spätere Versorgung mit Ersatzteilen und der Service zu berücksichtigen.

Aufträge dürfen nur an Firmen in Mitgliedsländern vergeben werden. Eine Ausnahme gilt lediglich für die Schweiz, die zwar kein Mitglied ist, deren Kapitalmarkt die Weltbank jedoch wiederholt durch größere Emissionen in Anspruch genommen hat. Die Entscheidung, welchem Anbieter der Zuschlag erteilt wird, trifft der Schuldner unter Mitwirkung seines technischen Beraters. Ob und in welchem Ausmaß die Weltbank Einfluß auf die Auswahl nimmt, wage ich nicht zu urteilen.

Verluste durch Ausbleiben vertraglicher Zins- und Tilgungszahlungen sind der Weltbank bislang nicht entstanden. Angesichts der hohen Verschuldung einiger ihrer Darlehensnehmer muß sie jedoch damit rechnen, daß sie fällige Zahlungen nicht immer zu den vereinbarten Terminen erhalten wird. So hat sich die Weltbank z. B. im Rahmen gemeinsamer Umschuldungsmaßnahmen der Hauptgläubiger Indiens damit einverstanden erklären müssen, der indischen Regierung für bestimmte Tilgungsfälligkeiten einen mehrjährigen Zahlungsaufschub zu gewähren.

Inwieweit Weltbankdarlehen mittel- oder unmittelbar auch andere Investoren angeregt haben, sich an der Finanzierung von Projekten in den Entwicklungsländern zu beteiligen, ist kaum zu ermitteln. In vielen Fällen hat die Finanzhilfe der Weltbank sicher weiteres Aus-

landskapital mobilisiert. Handelt es sich um eine Gemeinschaftsfinanzierung wie etwa das Tarbela-Projekt, so ist die Kreditzusage der Weltbank von vornherein an die Beteiligung anderer Kapitalgeber gebunden. Generell läßt sich sagen, daß die Gewährung von Weltbankdarlehen an ein Entwicklungsland das Investitionsklima in diesem Land verbessert, erstens weil potentielle Gläubiger die Kredite der Weltbank wegen des damit verbundenen intensiven Prüfungs- und Überwachungsverfahrens als eine gewisse Garantie für die Bonität des Schuldnerlandes ansehen, zweitens aber auch, weil die Verbesserung der Infrastruktur durch die weltbankfinanzierten Investitionen die notwendigen Voraussetzungen für den Aufbau privater Unternehmen schafft.

Bis zum 30. 6. 1968 hat die Weltbank Darlehen in Höhe von insgesamt gut 11,2 Mrd. \$ an 85 Länder vergeben, davon entfielen auf Afrika 1,4 Mrd \$, Asien 3,8 Mrd \$, Australien 0,5 Mrd \$, Europa 2,2 Mrd \$ und Lateinamerika 3,2 Mrd \$. Die größten Darlehensnehmer sind bisher Indien (1007 Mio \$), Japan (857 Mio \$), Mexiko (767 Mio \$) und Brasilien (558 Mio \$). Nach Ansicht des neuen Weltbankpräsidenten McNamara sollte die Weltbankgruppe im Laufe der kommenden fünf Jahre ihre Kredite insgesamt im Vergleich zu den vergangenen fünf Jahren verdoppeln; das bedeutet, daß das gesamte Kreditvolumen der Weltbankgruppe in dem Zeitraum von jetzt bis 1973 nahezu ebenso groß wäre wie vom Beginn ihrer Tätigkeit vor 22 Jahren bis heute.

Der von der Weltbank aufgestellte Fünfjahresplan, der die Investitionsmöglichkeiten der Bank in den einzelnen Entwicklungsländern enthält, fordere, wie McNamara weiter ausführte, sowohl hinsichtlich der geförderten Gebiete als auch der Wirtschaftssektoren eine Änderung der Verteilung der Mittel. Die Weltbankgruppe habe sich in den letzten Jahren auf die Förderung des asiatischen Subkontinents konzentriert, so z. B. im Entwicklungsprogramm für das Indus-Becken. Wenn auch die Kredite an asiatische Länder in den kommenden fünf Jahren beträchtlich erhöht werden müßten, so dürfe die Hilfe der Weltbank sich nicht auf Asien beschränken, sondern müsse in Zukunft auch Lateinamerika und Afrika, wo die Kapitalhilfe in den letzten Jahren nachgelassen habe, stärker berücksichtigen. McNamara setzte sich in diesem Zusammenhang vor allem für die Förderung der besonders rückständigen Mitgliedsländer ein, die nur deshalb von der Weltbank bisher gar keine oder nur sehr geringe technische und finanzielle Hilfe erhalten hätten, weil sie aufgrund der Unzulänglichkeit ihrer Verwaltung und des Mangels an Fachleuten nicht in der Lage gewesen seien, der Weltbank entsprechende Projekte zur Begut-

achtung vorzulegen. So hätten ungefähr zehn der bedürftigsten Länder überhaupt noch keine Darlehen der Weltbankgruppe erhalten.

Betrachtet man die Weltbankkredite nach ihrer Verteilung auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren, so standen bisher die Stromversorgung (3,8 Mrd \$) und das Transportwesen (3,6 Mrd \$) im Vordergrund, es folgt die Industrie mit 1,8 Mrd \$, erst an vierter Stelle steht die Landwirtschaft (0,9 Mrd \$), für das Erziehungswesen wurden bisher nur rd. 35 Mio \$ bewilligt. Die bereits erwähnte Schwerpunktverlagerung sieht eine stärkere Förderung der Landwirtschaft und des Erziehungswesens als Grundvoraussetzung für eine Verbesserung der Ernährungslage und des Ausbildungsstandes der Bevölkerung in den Entwicklungsländern vor.

Alle Bemühungen um eine Anhebung des Lebensstandards in den Entwicklungsländern werden bisher noch zu einem großen Teil durch das schnelle Bevölkerungswachstum zunichte gemacht. Wie die Weltbank in ihrem Jahresbericht 1968 feststellt, hat sich das Bruttoinlandsprodukt von 56 Entwicklungsländern im Durchschnitt von 1950 bis 1966 um 4,7 v. H. jährlich erhöht. Die Zuwachsrate entsprach damit wenigstens prozentual der der Industrieländer. Unter Berücksichtigung der Bevölkerungszunahme ist das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer jedoch weit weniger zufriedenstellend. Seit 1950 ist ihr Bevölkerungswachstum nahezu doppelt so hoch wie das der Industrieländer; dementsprechend beträgt die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in den Entwicklungsländern im Durchschnitt 2,3 v. H. gegenüber 3,2 v. H. in den Industrieländern, in Südasien fiel der Zuwachs in den letzten Jahren sogar auf nur noch 0,5 v. H. McNamara schlägt daher vor, gemeinsam mit anderen Organisationen und Ländern die Forschungen auf dem Gebiet der Familienplanung zu intensivieren sowie nach Möglichkeiten zu suchen, um die für die Durchführung von Familienplanungsprogrammen in den Entwicklungsländern benötigten Finanzierungsmittel aufzubringen.

Die Darstellung der Weltbanktätigkeit wäre unvollständig ohne einen kurzen Blick auf die Passivseite, auf die Herkunft der zur Finanzierung der Ausleihungen erforderlichen Mittel. Folgende Kapitalquellen stehen der Bank zur Verfügung:

1. Einzahlungen von Mitgliedern aufgrund ihrer Kapitalzeichnungen
2. Kreditaufnahmen einschließlich Anleiheemissionen
3. Mobilisierung von Krediten durch Verkauf verbriefteter Forderungen
4. Reserven und Darlehensrückzahlungen.

Das genehmigte Grundkapital der Weltbank beläuft sich z. Z. auf 24 Mrd \$, gezeichnet wurden bisher 22,9 Mrd \$. Von diesem Betrag

stehen jedoch nur der in Gold oder US-\$ einzuzahlende Betrag von 1 v. H. und der in der jeweiligen Landeswährung bereitzustellende Betrag in Höhe von 9 v. H. des Grundkapitals für Ausleihungen zur Verfügung, der Landeswährungsanteil erst nach ausdrücklicher Freigabe durch das betreffende Mitgliedsland. Die restlichen 90 v. H. der Subskription stellen reines Haftungskapital dar, das nach dem Abkommen nur zur Erfüllung von Verpflichtungen aus Emissionen oder sonstigen Kapitalaufnahmen und Bürgschaften der Weltbank abgerufen werden kann.

Zur Finanzierung ihrer Ausleihetätigkeit ist die Bank daher in großem Umfang auf Fremdmittel angewiesen. Bis zum 30. 6. 1968 hatte sie insgesamt 58 Anleihen zur öffentlichen Zeichnung aufgelegt, in den ersten Jahren fast ausschließlich in den USA, später in zunehmendem Maße auch in europäischen Ländern. Weitere Mittel beschafft sich die Bank durch Verkauf kurz- und mittelfristiger Titel an einzelne Kreditgeber. Insgesamt flossen der Weltbank durch Anleihen und sonstige Kreditaufnahmen bis Ende Juni 1968 brutto 6,2 Mrd \$ zu; netto, d. h. nach Abzug zwischenzeitlicher Tilgungen, belief sich der Betrag auf rd. 3,3 Mrd \$. Größter Einzelgläubiger der Bank ist die Deutsche Bundesbank mit 614 Mio \$ (Stand Mitte 1968). Außer den Krediten der Bundesbank hat die Weltbank in der Bundesrepublik bis heute Mittel in Höhe von fast 929 Mio \$ aufgenommen.

Keine eigentlich zusätzliche Kapitalquelle, sondern lediglich die Wiederbeschaffung bereits verausgabter Mittel ist der Verkauf von verbrieften Forderungen der Bank (meist an Geldinstitute) entweder schon bei Abschluß des Darlehensvertrages (Unterbeteiligung) oder erst später aus ihrem Bestand (Portefolioverkauf). Bis Ende Juni 1968 hat die Weltbank Forderungen in Werte von rd. 2 Mrd \$ weiterverkauft, davon 69 Mio \$ mit ihrer Garantie.

Damit möchte ich den wirtschaftlichen Teil meines Referates abschließen und mich nunmehr einigen rechtlichen Problemen zuwenden.

Wie erwähnt, gewährt die Weltbank ihre Kredite entweder unmittelbar an Mitgliedstaaten oder mit deren Garantie an private und öffentliche Unternehmen. Wie gleichfalls erwähnt wurde, gelten für diese Verträge die Loan Agreements. Welches Recht aber bei der rechtlichen Prüfung und Auslegung dieser allgemeinen Loan Regulations No. 3 und des speziellen Loan Agreement heranzuziehen ist, Landes- oder Völkerrecht, und wonach sich nichtgeregelte Fragen entscheiden, bleibt zu beantworten. Unterliegen die Verträge Völkerrecht, so genießen sie Immunität gegenüber Eingriffen durch den Landesgesetzgeber.

Um das Ergebnis voranzustellen: Die herrschende Meinung nimmt an, daß es sich bei den Kreditverträgen der Mitgliedstaaten mit der Weltbank um völkerrechtliche Verträge handelt, die nur den Regeln des Völkerrechts unterliegen. Dazu muß man allerdings die Völkerrechtsfähigkeit beider Vertragspartner bejahen. Bei den Mitgliedstaaten ist sie offensichtlich gegeben. Die überwiegende Meinung und Praxis bejahen jedoch auch die Völkerrechtsfähigkeit der Weltbank. Zwar kann man das nicht unmittelbar aus Artikel VII Abschnitt 2 des Gründungsabkommens herleiten, der davon spricht, daß die Weltbank in den Mitgliedstaaten die vollen Rechte einer juristischen Person besitzt. Das bedeutet zunächst nur, daß der Weltbank eine jeweils auf das Territorium ihrer Mitgliedstaaten beschränkte nationale Rechtsfähigkeit zuerkannt wird, ohne daß ihr damit auch internationale, also Völkerrechtsfähigkeit verliehen wäre. Die herrschende Meinung schließt aber, obwohl das wohl eine grundlegende Fortentwicklung des Völkerrechts bedeutet, aus den der Weltbank bei ihrer Gründung übertragenen Rechten und Funktionen, daß sie konkordant auch mit internationaler Rechtsfähigkeit ausgestattet worden ist (sonst müßte man z. B. annehmen, daß sie dem Gesellschaftsrecht ihres Gastlandes Washington DC unterworfen wäre). Damit ist der Weltbank auch die Möglichkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge verliehen.

Auch wenn beide Partner des Kreditvertrages Völkerrechtssubjekte sind, so bedeutet das allein noch nicht notwendig, daß die getroffene Vereinbarung auch ein völkerrechtlicher Vertrag ist. Völkerrechtssubjekte können ihre Vereinbarungen, sofern sie das wollen, anerkanntermaßen auch einer nationalen Rechtsordnung unterstellen. In Kreditverträgen der Europäischen Investitionsbank mit Mitgliedstaaten werden z. B. jeweils die Sachnormen des Landesrechts des Kreditnehmers, also nicht die Regeln des Völkerrechts, für anwendbar erklärt.

An dieser Stelle ist ein Blick auf Artikel 7.01 der Loan Regulations No. 3 erforderlich, die — wie erwähnt — jeweils durch Bezugnahme im Kreditvertrag zu dessen Bestandteil werden. Dort heißt es sinngemäß (gekürzt):

Die Rechte und Pflichten der Vertragspartner aus dem Kreditvertrag sind gültig unabhängig von ihrer Vereinbarkeit mit irgend einem staatlichen oder unterstaatlichen Recht; weder die Bank noch der Kreditnehmer ist in irgendeinem Verfahren berechtigt, die Ungültigkeit einer Bestimmung der Loan Regulations oder der besonderen Vereinbarungen im Loan Agreement zu behaupten, weil sie nicht mit den Bestimmungen des Abkommens über die Internatio-

nale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) vereinbar oder aus irgendeinem anderen Grunde unwirksam sei.

Diese in Abschnitt 7.01 Loan Regulation No. 3 enthaltene negative Rechtswahl drückt klar und eindeutig den Willen der Parteien aus, in ihren Kreditvereinbarungen nicht den Beschränkungen irgend eines nationalen Rechts zu unterliegen. Es handelt sich damit um echte völkerrechtliche Verträge, auf die die Grundsätze des Völkerrechts anzuwenden sind, soweit die Bestimmungen des Vertrages eine Lücke lassen oder etwa mit jenem nicht vereinbar sind. Die Weltbank bestätigt diese Auffassung, indem sie die Kreditverträge mit Mitgliedstaaten bei der UNO registrieren läßt, wozu sich nach Art. 102 UNO-Satzung nur völkerrechtliche Verträge eignen.

Die Weltbank gewährt aber, wie ich ausgeführt habe, nicht nur den Mitgliedstaaten selbst Kredite, sondern auch sonstigen privaten und öffentlichen Unternehmen auf deren Territorium, soweit eine Regierungsgarantie gegeben wird. Da es sich bei diesen Unternehmen in aller Regel nicht um Völkerrechtssubjekte handelt, können die ihnen von der Weltbank gewährten Kredite nach traditioneller und herrschender Lehre keine völkerrechtlichen Verträge sein, da nicht beide Partner internationale Rechtsfähigkeit besitzen. Dieser Ansicht ist offenbar auch die Weltbank, denn sie läßt diese Verträge — im Gegensatz zu den mit den Mitgliedstaaten selbst geschlossenen — nicht bei der UNO registrieren. Dennoch heißt es auch in Art. 7.01 der Loan Regulations No. 4, die für Kreditverträge mit anderen als Mitgliedstaaten gelten, daß sowohl der mit dem nichtvölkerrechtsfähigen Kreditnehmer geschlossene Darlehens- als auch der mit dem Mitgliedstaat vereinbarte Garantievertrag unabhängig von jeder nationalen Rechtsordnung gültig sein sollen.

Ein solcher Ausschluß jeglichen Landesrechts durch ein Nicht-Völkerrechtssubjekt gerät in Konflikt mit der herrschenden Rechtslehre, die bei Verträgen, an denen auch nur *ein* Nicht-Völkerrechtssubjekt beteiligt ist, die Anwendung irgendeiner nationalen Rechtsordnung auf die Vereinbarung verlangt. Und doch erscheint der Ausschluß jeglichen Landesrechts naheliegend und sachgemäß, zumal da sich die Verträge mit einer Vielzahl von Darlehensnehmern mit unterschiedlichen Rechtsordnungen sonst kaum auf einen Nenner bringen lassen würden. Von kompetenter Seite wird dazu ausgeführt, man dürfe den Kreditvertrag mit dem nicht-staatlichen Darlehensnehmer nicht für sich betrachten, sondern nur im Zusammenhang mit dem Garantiever sprechen des Mitgliedstaates, das seinerseits zweifellos ein völkerrechtlicher Vertrag ist und als solcher auch von der Weltbank bei der UNO zur Registrierung angemeldet wird.

Darlehens- und Garantievertrag seien eng miteinander verzahnt, der erste bilde einen Bestandteil des zweiten und erhalte durch die Völkerrechtsfähigkeit der Weltbank und des Mitgliedstaates gewissermaßen die Weihe der „Internationalisierung“; er werde dadurch zwar noch nicht, wie teilweise angenommen wird, selbst zu einem völkerrechtlichen Vertrag — die Grundsätze des Völkerrechts seien auf ihn auch nicht anwendbar —, es werde aber so möglich, ihn ausnahmsweise aus dem nationalen Recht herauszuheben.

Es ist zuzugeben, daß eine Aufspaltung des Dreiecksverhältnisses in einen dem Völkerrecht unterliegenden Teil — Garantieabrede zwischen Weltbank und Mitgliedstaat — und einen nach Landesrecht zu beurteilenden Teil — Kreditvertrag zwischen Weltbank und Kreditnehmer — unerwünscht und mißlich wäre. Andererseits erscheint es fraglich, ob die völkerrechtliche Natur des Garantievertrages auf den Kreditvertrag als den Hauptvertrag übergreifen kann — es sollte eher umgekehrt sein —, und vor allem bleibt die Frage welches Recht für die Kreditvereinbarung gelten soll, wenn einerseits die Anwendung des Völkerrechts mangels Völkerrechtsqualität des Vertrages und andererseits die eines nationalen Rechtes wegen der negativen Rechtswahl des Art. 7.01 Loan Regulations No. 4 ausgeschlossen ist.

Andere Lösungsversuche gehen dahin, die Geltung eines „transnationalen Rechts“ oder einer „bankeigenen Rechtsordnung“ anzunehmen (wobei in beiden Fällen offen bleibt, wie und vor allem mit welchem Inhalt sie entstanden sein sollen) oder aber den erwähnten völkerrechtlichen Lehrsatz, der Privatpersonen die Fähigkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge bestreitet, in diesem Falle einzuschränken. Dieser Vorschlag — wenn er auch den gordischen Knoten einfach durchschneidet — scheint mir die einzige Möglichkeit zu sein, der wenig praktikablen Anwendung eines nationalen Rechts zu entgehen.

Ich möchte dem rechtswissenschaftlichen Meinungsstreit an dieser Stelle nicht weiter nachgehen. Das praktische Interesse an der Beantwortung dieser Frage ist nicht so groß. Da jedenfalls der Mitgliedstaat völkerrechtlich aus dem Garantievertrag haftet — und zwar nicht nur subsidiär als Bürge, sondern als „primary obligor“ (aus Schuldmitübernahme) —, wird sich die Weltbank bei irgendwelchen Schwierigkeiten sofort an die von nationalem Recht nicht beeinflußte Staatsgarantie halten.

Wie steht es mit den entsprechenden Problemen bei Kreditverträgen mit dem Internationalen Währungsfonds?

Auch hierzu noch einige Bemerkungen — obwohl, wie gesagt, Entwicklungshilfe und Auslandsinvestitionen seine Tätigkeit nur berühren.

In jüngster Zeit ist behauptet worden, die vom IWF mit den Mitgliedstaaten selbst geschlossenen Kreditverträge (direkte Ziehungen und stand-by arrangements) seien weder als völkerrechtliches Verträge aufzufassen noch irgendeinem Landesrecht unterworfen; anwendbar sei vielmehr ausschließlich das interne Fondsrecht, das als „internes Staatengemeinschaftsrecht“ bezeichnet wird. Diese Rechtsauffassung wird offenbar auch vom IWF selbst vertreten, indem er erklärt, stand-by arrangements seien keine völkerrechtlichen Verträge, sondern Regelungen auf Grund von Fondsentscheidungen. Demgegenüber ging die traditionelle Völkerrechtslehre noch davon aus, daß ein Rechtsverhältnis zwischen Völkerrechtssubjekten entweder dem Völkerrecht oder irgendeiner nationalen Rechtsordnung unterliegt; eine dritte Möglichkeit sollte nicht gegeben sein. Seit Entstehung der Europäischen Gemeinschaften ist diese Lehre jedoch in Bewegung geraten.

Soweit es um die Kredite des IWF geht, scheint mir die Diskussion für eine abschließende Antwort noch nicht reif. Immerhin ist es denkbar, daß die unterschiedliche Aufgabe und Organisation von Weltbank einerseits und des IWF andererseits auch eine juristisch verschiedene Einordnung der jeweils geschlossenen Darlehensverträge zur Folge hat. Während sich die Aufgaben der Weltbank immer mehr auf die Förderung von Investitionen in Entwicklungsländern beschränken, wobei die entsprechenden Kredite nach Zweckmäßigkeitserwägungen vergeben werden, obliegt es dem IWF, einen wichtigen wirtschaftspolitischen Bereich der Mitgliedstaaten, nämlich die Währungspolitik, zu koordinieren. Zu diesem Zweck steht ihm eine relativ straffe Organisation der Mitglieder zur Verfügung, die konkrete Rechte und Pflichten beinhaltet. Auf die Erteilung von Krediten zur Überbrückung kurzfristiger Zahlungsbilanzschwierigkeiten haben die Mitgliedstaaten unter gewissen Voraussetzungen einen echten Rechtsanspruch. Im Vergleich mit der Weltbank sind die Beziehungen des IWF zu seinen Mitgliedern also erheblich verdichtet. Ähnlich wie bei den Europäischen Gemeinschaften, allerdings weniger ausgeprägt, treten subordinationsrechtliche Züge hervor. Ob allerdings das interne Fondsrecht des IWF so angelegt ist, daß es — wie etwa das Recht der Europäischen Gemeinschaften — die im Rahmen seiner Aufgabenstellung zwischen dem IWF und den Mitgliedstaaten auftretenden Beziehungen juristisch *abschließend* lösen kann und will, ohne ergänzend auf eine nationale oder internationale Rechtsordnung angewiesen zu sein, müßte noch genauer untersucht werden.

Von größter Bedeutung für eine Beteiligung Privater am Kapitalexport in Entwicklungsländer, den zu fördern, wie erwähnt, eine der Aufgaben der Weltbank darstellt, ist ein wirksamer Schutz von Auslandsinvestitionen. Ich möchte Ihnen deshalb noch kurz über das multilaterale Abkommen zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten berichten, das auf Grund eines Entwurfs und unter der Ägide der Weltbank zustande kam und am 14. Oktober 1966 in Kraft getreten ist (Convention on the Settlement of Investment Disputes). Um Ihnen vorweg eine Vorstellung zu geben: Das Abkommen enthält keine materiellen Schutzbestimmungen für ausländische Investitionen in Entwicklungsländern, sondern stellt nur ein Schlichtungs- und Schiedsverfahren zur Verfügung für den Fall, daß zwischen einem ausländischen Investor und einem Mitgliedstaat eine Investitionsstreitigkeit auftritt und beide ausdrücklich einem solchen Verfahren im Einzelfall zustimmen. Die Konvention ist nach Meinung der Weltbank ein bedeutender Schritt vorwärts auf dem Wege zu besserem gegenseitigen Vertrauen und trägt dazu bei, die internationalen Kapitalströme in stärkerem Maße in solche Länder zu lenken, die ausländisches Kapital benötigen. Bis Ende Oktober d. J. hatten 60 Länder das Abkommen unterzeichnet und 43 unter ihnen die Ratifikation vorgelegt. Deutschland hat zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Die vom Bundesjustizministerium erhobenen Bedenken — wegen der Vollstreckbarkeit der Schiedssprüche — sind aber inzwischen behoben, so daß der Ratifikation nichts mehr im Wege steht.

Durch das Abkommen ist am Sitz der Weltbank ein „Internationales Zentrum zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten“ errichtet worden mit einem Verwaltungsrat unter ex-officio-Vorsitz des Weltbankpräsidenten und einem vom Verwaltungsrat zu wählenden Sekretariat. Erster Generalsekretär wurde der Chefjurist der Weltbank, Aron Broches.

Gehen wir nun von dem konkreten Beispiel eines amerikanischen Unternehmens aus, das in einem Entwicklungsland im Auftrag der Regierung ein Elektrizitätswerk baut. Wir wollen annehmen, daß nach einem politischen Umschwung die neue Regierung den vereinbarten Preis oder die Zahlungsmodalitäten als „kapitalistisch“ und „ausbeuterisch“ nicht anerkennt oder etwa behauptet, die Qualität der Anlage entspreche nicht den Vertragsvereinbarungen, und deshalb nicht zahlt. Das Heimatland des Investors, also Amerika, und das Entwicklungsland sollen die Konvention unterzeichnet und ratifiziert haben.

In einem solchen Fall bietet sich das Abkommen als Vermittlungsinstanz an und stellt den Streitbeteiligten unter bestimmten Voraus-

setzungen zwei Verfahren zur Verfügung, ein Schlichtungsverfahren, das ohne verbindlichen Ausspruch eine freiwillige Einigung der Parteien anstrebt, und ein Schiedsverfahren, das mit einem verbindlichen Schiedsspruch endet. Schlichtungskommissionen und Schiedsgerichte sind mit Personen besetzt, die auf Grund einer bei dem Zentrum geführten Liste benannt werden. Sowohl die Vertragsstaaten wie auch der Vorsitzende des Verwaltungsrats dürfen für diese Liste Personen benennen. Voraussetzung für die Zuständigkeit der von der Konvention geschaffenen Organe ist nach Art. 25 Abs. 1 in jedem Fall:

1. Es muß sich um eine juristische Streitigkeit
2. zwischen einem Mitgliedstaat und dem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaates — natürliche und juristische Personen — handeln,
3. die in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Investition steht.

Die Parteien müssen schließlich

4. schriftlich dem entsprechenden Verfahren im Einzelfall zustimmen. Die Zustimmung des betreffenden Staates liegt also nicht etwa bereits in der Unterzeichnung der Konvention.

In unserem Fall müßten folglich das Entwicklungsland und die amerikanische Firma zunächst einmal bereit sein, sich überhaupt dem in der Konvention vorgesehenen Verfahren zu unterwerfen. Ob eine solche Bereitschaft auf beiden Seiten gegeben ist, kann im Einzelfall durchaus zweifelhaft sein und wird von den verschiedensten politischen, wirtschaftlichen und juristischen Überlegungen abhängen. Nehmen wir diese Bereitschaft einmal an, so müssen die Partner außerdem zwischen den beiden Arten der Beilegung wählen, die unterschiedliche Ziele und Auswirkungen haben: Im Schlichtungsverfahren hat die Schlichtungskommission nach Art. 34 (1) die Aufgabe, die Streitpunkte festzustellen und die Parteien an eine von beiden akzeptierte Lösung heranzuführen; dazu bedarf es keiner materiellen Rechtsordnung, da es nicht um Rechtsanwendung geht. Über die Verfahrensweise der Kommission können die Parteien selbst entscheiden, andernfalls greifen die (Verfahrens-)Vorschriften der Konvention ein.

Einigen sich die Parteien sofort oder nach erfolglosem Vergleichsverfahren auf das schiedsrichterliche Verfahren, so hat das zunächst zwei Konsequenzen: Einmal wird das Einverständnis mit dem Schiedsverfahren — mangels abweichender Erklärung — als Verzicht angesehen, den betreffenden Streit vor irgend einem (anderen) Gericht auszutragen (Art. 26 Abs. 1 und 2). Weiter darf kein Mitgliedstaat —

hier Amerika — seinem Staatsangehörigen in einem solchen Fall diplomatischen Schutz zur Durchsetzung seiner vermeintlichen Forderung gewähren oder für ihn eine internationale Klage erheben (Art. 27 Abs. 1).

Da das Schiedsverfahren mit einem verbindlichen Spruch endet, muß feststehen, welche Rechtsregeln der Entscheidung zugrunde zu legen sind. Die Konvention selbst enthält darüber nichts Materielles; auch hier ist vielmehr in erster Linie der Wille der Parteien maßgebend; sie können die maßgebende Rechtsordnung auswählen oder das Schiedsgericht ermächtigen, *ex aequo et bono* zu entscheiden (Art. 42 Abs. 1 und 3). Einigen sich die Parteien weder auf das eine noch auf das andere, so legt das Schiedsgericht das Recht des beteiligten Staates zugrunde, in dem die Investition vorgenommen wurde, hier also das nationale Recht des Entwicklungslandes (Art. 42 Abs. 1).

Der ergehende Schiedsspruch ist grundsätzlich verbindlich. Jedes Mitgliedsland erkennt den Schiedsspruch auf seinem Territorium an und verpflichtet sich, für seine Vollstreckung so zu sorgen, als sei es ein rechtskräftiges Urteil eines eigenen Gerichts (Art. 54).

Damit möchte ich den Überblick über den Inhalt der Konvention abschließen. Bei einer Würdigung der Konvention wird man sich hoffentlich einiges von der Autorität der Weltbank und ihrer wirtschaftlichen Machtstellung versprechen dürfen. Da die Weltbank ihre Kreditvergabe am Gesamtverhalten der Entwicklungsländer ausrichtet, wird auf diese von hier aus ein moralischer und wirtschaftlicher Druck ausgeübt, sich dem in der Konvention vorgesehenen Verfahren nicht zu entziehen. Damit hat der private Investor Aussicht, daß der Streit vor einem politisch neutralen und grundsätzlich investitionsfreundlichen Gremium ausgetragen wird. Er darf aber auch damit rechnen, daß sich der Schuldner hier — unter den kritischen Augen der Weltbank — zu einer fairen Lösung bereit findet.

Ein dem Abkommen zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten entsprechendes multilaterales Investitionsschutzabkommen mit materiellen Schutzbestimmungen gibt es bisher noch nicht. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat einen Entwurf ausgearbeitet. Jedoch ist mit seiner Verwirklichung vorläufig nicht zu rechnen, da insbesondere die Entwicklungsländer zögern, durch eine multilaterale Konvention in ihrer Auswirkung schwer zu übersehende Verpflichtungen gegenüber einer Vielzahl von Staaten einzugehen. Sie sind eher bereit, zweiseitige Investitionsschutz- oder -förderungsabkommen mit bestimmten Staaten abzuschließen, von denen wesentliche Beiträge zur Entwicklungshilfe zu erwarten sind. Eine Reihe von westlichen Industriestaaten haben in der Nachkriegszeit solche bilaterale Abkommen geschlossen.

Besonders die Bundesrepublik hat diesen Ausweg beschritten und seit 1959 mit einer Reihe von Ländern Investitionsabkommen geschlossen¹. Die Schweiz und die Niederlande haben Vertragstypen entwickelt, die sich an das deutsche Vertragsmodell anlehnen. Be merkenswerterweise sahen Länder mit traditionell starken Auslandsbeziehungen und -verpflichtungen, wie England und Frankreich, aber auch die USA, verhältnismäßig selten Anlaß, Verträge dieser Art zu schließen.

Es scheint mir lohnend, noch einen Blick auf den wesentlichen Inhalt der von der Bundesrepublik geschlossenen Investitionsschutzabkommen zu werfen:

a) Die Vertragsparteien gehen im allgemeinen keine konkrete Verpflichtung zur Zulassung von Kapitalanlagen ein, sondern beschränken sich auf die Zusage, Kapitalanlagen von Staatsangehörigen und Gesellschaften der anderen Vertragspartei „in Übereinstimmung mit ihren Rechtsvorschriften“ zuzulassen.

Daß namentlich Entwicklungsländer nicht bereit sind, unbeschränkt Niederlassungsfreiheit zu gewähren, ist verständlich. Für den Kapitalanleger steht im übrigen der Schutz durchgeführter Investitionen im Vordergrund.

b) Insoweit sehen die Verträge zunächst vor, daß genehmigte Kapitalanlagen nicht weniger günstig behandelt werden dürfen als Kapitalanlagen eigener Staatsangehöriger und Gesellschaften („Inländergleichbehandlung“) und Kapitalanlagen Staatsangehöriger und Gesellschaften dritter Staaten („Meistbegünstigung“). Diese Diskriminierungsverbote werden auch auf die Betätigung im Zusammenhang mit Kapitalanlagen erstreckt (Verwaltung, Verwendung, Gebrauch und Nutzung der Kapitalanlage, Absatzmöglichkeiten, Belieferung mit Rohstoffen, Energie usw.).

c) Die größte Bedeutung für den Kapitalanleger kommt wohl der Regelung des Eigentumsschutzes zu.

Alle Abkommen enthalten einmal die Zusicherung, daß die Kapitalanlagen „vollen Schutz und Sicherheit“ genießen. Wie in unserem Grundgesetz wird die Zulässigkeit einer Enteignung davon abhängig gemacht, daß sie dem „allgemeinen Wohl“ dient. Damit sind jedenfalls Enteignungen zum Wohle einzelner oder einzelner Gruppen ausgeschlossen; im übrigen aber ist der weitgefaßte Begriff des „Allgemeinwohls“ keine sehr wirksame Barriere gegen Enteignungen. Um so größere Aufmerksamkeit wird der Kapitalanleger der Entschädigungsregelung zuwenden:

¹ Am 15. 2. 1969 waren 28 Abkommen in Kraft getreten.

Die Abkommen garantieren (mit gewissen Modifikationen) eine Enteignungsentschädigung, die dem Wert der enteigneten Kapitalanlage entsprechen, tatsächlich verwertbar und frei transferierbar sein und unverzüglich geleistet werden muß. Die Rechtmäßigkeit der Enteignung und die Höhe der Entschädigung müssen in einem ordentlichen Rechtsverfahren nachgeprüft werden können. Der Schutz deutscher Investoren entspricht also, vertragstreues Verhalten der beteiligten Staaten vorausgesetzt, den Garantien des Art. 14 des Grundgesetzes. Im Unterschied zu Art. 14 GG bestehen die Abkommen nicht darauf, daß die Enteignung durch ein Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen muß, in dem zugleich Art und Ausmaß der Entschädigung geregelt ist. Mit der in fast allen Verträgen enthaltenen Garantie einer wertentsprechenden Entschädigung gehen die Abkommen andererseits sogar weiter als Art. 14 GG.

- d) Der für den Kapitalanleger ebenfalls wesentliche Transfer von Erträgen und Kapital (einschließlich eines Liquidationserlöses) wird in den Abkommen gewährleistet. In ergänzenden Protokollen und Schriftwechseln finden sich allerdings mit Rücksicht auf die schwierige Devisensituation der Entwicklungsländer teilweise gewisse Modifikationen, die aber die grundsätzliche Transferzusage unberührt lassen.

Der dem Transfer zugrunde zu legende Wechselkurs ist — sofern zwischen Kapitalanleger und Anlageland nichts anderes vereinbart — der für laufende Geschäfte gültige (auf dem mit dem Internationalen Währungsfonds vereinbarten Paritätswert beruhende) Wechselkurs.

- e) Gegenstand des vertraglichen Schutzes sind in aller Regel nur die seit Inkrafttreten des Abkommens vorgenommenen Investitionen. Nur in einigen Fällen ist eine begrenzte Rückwirkung vereinbart. Frühere Kapitalanlagen sind also grundsätzlich ausgenommen.
- f) Als feste Vertragsdauer — die verlängert werden kann — sind 5 oder 10 Jahre vereinbart. In bezug auf Kapitalanlagen, die während der Vertragsdauer vorgenommen worden sind, gilt jedoch stets eine „Nachwirkungszeit“, die 10 oder 20 Jahre beträgt.

Meine Damen und Herren, aus Zeitgründen war es mir leider nicht möglich, auf alle Probleme des Investitionsschutzes einzugehen, vieles konnte nur angedeutet, manches gar nicht behandelt werden. Gestatten Sie mir zum Abschluß einige grundsätzliche Bemerkungen zur Entwicklungshilfe. Die erste Welthandelskonferenz empfahl 1964 als Richtlinie für den Umfang der von den Industrieländern aufzubrin-

genden bilateralen und multilateralen Hilfe einen Satz von 1 v. H. des Volkseinkommens. Die Bundesrepublik hat dieses Soll 1967 — wie eine Reihe anderer Industrieländer auch — mit 1,26 v. H. (4,4 Mrd DM) bereits überschritten. Inzwischen hat die zweite Welthandelskonferenz eine Erhöhung der Beiträge der Industrieländer beschlossen: Statt 1 v. H. des Volkseinkommens gilt jetzt 1 v. H. des Brutto-sozialprodukts als unverbindlicher Orientierungswert. Auch dieser Satz wurde von der Bundesrepublik 1967 mit 0,91 v. H. fast erreicht. Wenn dennoch von seiten der Entwicklungsländer immer wieder Klage über den unzureichenden Stand der Entwicklungshilfe geführt wird, so scheint mir das neben dem sicher noch immer zu geringen Umfang der zur Verfügung gestellten Beträge vor allem an der mangelfhaften Verteilung sowie an dem häufig unproduktiven und unsystematischen Einsatz der Mittel zu liegen. Ein begrüßenswerter Versuch, zu einer besseren Planung auf diesem Gebiete zu kommen, ist die Einberufung einer Entwicklungshilfe-Kommission durch den Weltbankpräsidenten im August dieses Jahres; die Anregung dazu stammt noch von dem Amtsvorgänger McNamaras George Wood. Der Ausschuß steht unter der Leitung des ehemaligen kanadischen Premierministers Lester Pearson, ihm gehören u. a. Dr. Guth von der Deutschen Bank und der frühere Vizepräsident der EWG-Kommission Prof. Marjolin an. Aufgabe dieses Gremiums wird es sein, Erfolge und Fehler der bisherigen Entwicklungshilfepolitik zu analysieren und aus diesen Erkenntnissen — wie McNamara es formulierte — die Leitlinien der Entwicklungshilfe für eine ganze Entwicklungs-generation zu erarbeiten. Es wäre zu wünschen, daß sich aus der Arbeit der Kommission allgemein anerkannte Grundsätze und Maßstäbe für die Gewährung von Entwicklungshilfe ergeben. Darüber hinaus wäre eine bessere Koordinierung der verschiedenen Formen bilateraler und multilateraler Entwicklungshilfe dringend erforderlich. Ohne eine solche Koordinierung ist ein rationeller Einsatz und eine bessere Verteilung der knappen Mittel nach Dringlichkeit der anstehenden Entwicklungsprojekte kaum zu verwirklichen.

Schrifttum

- Berger, Rolf:* Vermögensschutz im Ausland durch Investitionsförderungsverträge. In: Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters, 11. Jahrgang, 1965, Heft 1, S. 1 ff.
- Böckstiegel, Karl-Heinz:* Neue Entwicklungen zum Schutz von Investitionen in Entwicklungsländern. In: Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters, 13. Jahrgang, 1967, Heft 2, S. 41 ff.
- Broches, Aron:* International Legal Aspects of the Operations of the World Bank. In: Recueil des Cours 1959 III de l'Académie de Droit International de La Haye, Leiden 1960, S. 301 ff.

Harries, Heinrich: Buchbesprechung „van Hecke, G., Problèmes Juridiques des Emprunts Internationaux, 2. Aufl., Leiden und Amsterdam, 1964“. In: Raubels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, 31. Jahrgang, 1967, Heft 4, S. 729 ff.

Joerges, Harald u. Schleiminger, Günther: Internationaler Währungsfonds, Weltbank, IDA, IFC, Taschenbücher für Geld, Bank und Börse, Band 30, Frankfurt 1965.

Käser, Jörg: Darlehen der Europäischen Investitionsbank — Darlehen der Weltbank. In: Europarecht, 2. Jahrgang, 1967, Heft 4, S. 289 ff.

Kramer, Jörg-Dietrich: Die Rechtsnatur der Geschäfte des Internationalen Währungsfonds, Schriften zum Wirtschaftsrecht, Band 6, Berlin 1967.

Matzel, Reinhard: Die Sicherung von Weltbankkrediten unter besonderer Berücksichtigung der Kapitalhaft der Mitgliedstaaten, München 1968.

Portmann, Heinz: Die Weltbank als Kapitalleitstelle für Entwicklungsländer, Winterthur 1961.

Abkommen über den Internationalen Währungsfonds und Abkommen über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank). In: Außenwirtschaft und Interzonerverkehr, bearbeitet von Dr. Harald Joerges und Rudolf Kühne, Band II, Internationale Abkommen und sonstige Vereinbarungen zum Außenwirtschaftsverkehr, Köln 1954.

Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States, 1966.

International Centre for Settlement of Investment Disputes, First Annual Report 1966/67.

Investitionsförderungs- und -schutzverträge der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten. Beispiel: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Liberia zur Förderung und zum gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen. BGBl. 1967 II S. 1537 ff.

Loan Regulations No 3, Applicable to Loans Made by the Bank to Member Governments, Dated February 15, 1961, as amended February 9, 1967.

Loan Regulations No 4, Applicable to Loans Made by the Bank to Borrowers Other than Member Governments, Dated February 15, 1961, as amended February 9, 1967.

Periodische Veröffentlichungen des IWF und der Weltbank:

Jahresberichte des IWF und der Weltbank

Finance and Development

International Financial News Survey

Supplement to International Financial News Survey

Pressemitteilungen der Weltbank

International Financial Statistics.

Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer und Auslandsinvestitionen

Von Dr. Thiessen † und Dr. Georg Cordemann, Frankfurt/Main

Einleitung: Die zwei Seiten des Problems

Das Thema „Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer und Auslandsinvestitionen“ ist weit gefaßt, so daß es zweckmäßig erscheint, mit einigen Eingrenzungen zu beginnen.

Im folgenden ist nur von *privaten* Auslandsinvestitionen die Rede. In der Regel werden internationale private Kapitaltransaktionen in Direkt- und Portfolio-Investitionen unterteilt; Direktinvestitionen sind Käufe oder Errichtungen von Produktionsstätten, die im Besitz der Investoren bleiben und auch von ihnen geleitet werden, Portfolio-Investitionen bestehen aus Käufen von Minderheitsbeteiligungen und Schuldverschreibungen¹. Diese Definition ist eindeutig, soweit sie das Verhältnis von Direktinvestitionen zu Anlagen in Schuldverschreibungen betrifft. Im Lichte der „joint venture“-Doktrin scheint jedoch die Trennung von Direktinvestitionen und dem Erwerb von Minderheitsbeteiligungen eher zu stören als zu klären. Mit der effektiven Kontrolle über die im Kapital-Import-Land errichtete und betriebene Unternehmung sind so schwerwiegende Probleme verbunden, daß es nicht angeht, sie durch eine Definition so zu behandeln, als hätte man sie bereits gelöst. Es ist zweckmäßiger, Portfolio-Plazierungen der rein finanziellen Sphäre zuzuweisen und als Direktinvestitionen die internationalen Transaktionen von Unternehmen zu bezeichnen, die den Zweck verfolgen, Produktionsprozesse anlaufen zu lassen, in Gang zu halten oder auszuweiten. Das Referat wird sich auf die *Direktinvestitionen* beschränken.

In den westlichen Industrieländern herrscht die Meinung vor, daß Direktinvestitionen sich auf das Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern positiv auswirken. So heißt es in der Begründung des deutschen Entwicklungshilfe-Steuergesetzes vom 23. 12. 1963: „Die Investitionen privater Unternehmer (haben) eine hervorragende Be-

¹ Vgl. F. Pazos, The Role of International Movements of Private Capital in Promoting Development, in: Capital Movements and Economic Development, hrsg. J. H. Adler, London—New York 1967, S. 186 f.

deutung. Sie sind am besten geeignet, die zum wirtschaftlichen Aufbau erforderlichen Erfahrungen zu vermitteln und eigene wirtschaftliche Initiativen in den Entwicklungsländern zu erzeugen.“ — Die offiziellen Stellungnahmen anderer Industrieländer lauten ähnlich. Hinter diesem günstigen Urteil über Direktinvestitionen mag auch der Gedanke verborgen sein, daß die staatliche Entwicklungshilfe sich reduzieren läßt, wenn der private Kapitalexport zunimmt. Dieser fiskalische Gesichtspunkt erklärt aber die angedeutete Einstellung wohl nur zum Teil. Man darf unterstellen, daß die im jeweiligen Geberland gesammelten Erfahrungen über die Effizienz privaten Unternehmertums und die eigene Wirtschaftsphilosophie das Urteil wesentlich mitbestimmen. Darüber hinaus gibt es die bekannte Liste von Vorteilen privater Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, die durch Theorie und Praxis erhärtet scheint. Einige dieser Punkte über Nutzen und Wirkung von Direktinvestitionen sollen hier in das Gedächtnis zurückgerufen werden.

Bekanntlich mangelt es Entwicklungsländern nicht nur an Kapital, es ist deshalb nicht gleichgültig, *in welcher Form* die Entwicklungsländer dieses Kapital erhalten. Soweit es ihnen in Form privater Direktinvestitionen zufließt, wird mit dem Kapital gleichzeitig meist auch das Management und das technische know how mitgeliefert.

Dadurch, daß bei privaten Direktinvestitionen von vornherein für die Koordination von Kapital mit anderen Produktionsfaktoren gesorgt wird, kann das Entwicklungsland damit rechnen, daß das Kapital auch mit einer guten Kapitalproduktivität eingesetzt wird.

Sofern in dem Entwicklungsland Faktoren (Arbeitskraft und Boden) brachliegen, ist es wahrscheinlich, daß durch die Direktinvestitionen die Arbeitslosigkeit vermindert und die Verwendung des Bodens verbessert wird.

Sofern eine größere Anzahl von Arbeitskräften aus den Entwicklungsländern eingesetzt wird, kann auch mit einer Verbesserung der Arbeitsqualität gerechnet werden, und zwar nicht nur, was die direkt eingesetzten Arbeitskräfte anbelangt (*learning by doing*), sondern langfristig auch darüber hinaus dadurch, daß in Folge der Fluktuation von Arbeitskräften die angelernten Kräfte ihre Kenntnisse in andere Produktionen weitergeben können.

Direktinvestitionen regen oft auch dazu an, daß neue Zuliefer- und Weiterverarbeitungsunternehmen entstehen, möglicherweise durch direkte Initiativen der ausländischen Unternehmen.

Direktinvestitionen haben also für die Entwicklungsländer Vorteile gegenüber anderen Formen des langfristigen Kapitalimports, die nur schwer durch ergänzende Maßnahmen ersetzt werden können. Der Versuch, die öffentliche Kapitalhilfe mit Auflagen über die Verwen-

dung von erfahrenem Management aus den Industrieländern zu versehen und mit den verschiedenen Formen der Technischen Hilfe zu verwenden, ist nichts anderes als das Bemühen, die mit Direktinvestitionen von selbst einhergehenden Vorteile so gut wie möglich zu substituieren.

Demgegenüber fällt auf, daß *einmal* der tatsächliche Umfang der privaten Direktinvestitionen in der Öffentlichkeit als unbefriedigend empfunden wird, und daß zum *anderen* viele Entwicklungsländer teils durch Verlautbarungen, teils durch Handlungen zu erkennen geben, daß sie die Tätigkeit fremder Unternehmungen im eigenen Land nur mit Einschränkungen gut beurteilen². Zum ersten Punkt — des Umfangs der Direktinvestitionen — ist anzumerken, daß die Entscheidung über Höhe und Zusammensetzung der privaten Direktinvestitionen *ex definitione* nicht kollektiv, sondern individuell getroffen wird. Offensichtlich hielten es die privaten Unternehmer nicht für ratsam, sich in dem Umfang in den Entwicklungsländern zu engagieren, wie es von offizieller Seite gewünscht wird. Die staatlichen Förderungsmaßnahmen, die in den 60er Jahren in westlichen Industrieländern zugunsten der Direktinvestitionen ergriffen wurden, haben nach verbreiteter Meinung die unternehmerischen Entscheidungen nur in Grenzfällen beeinflußt³.

Es liegt nahe, angesichts dieses Umstandes die Ursache für die Zurückhaltung der Investoren auf Seiten der Entwicklungsländer zu suchen. An dieser Stelle wird üblicherweise das „Sündenregister“ angeführt, das die den Direktinvestitionen entgegenstehenden Verhaltensweisen der Entwicklungsländer aufzählt. Höflicherweise wollen wir die Verstöße gegen „wirtschaftspolitisches Wohlverhalten“ in Forderungen an die Entwicklungsländer kleiden, die erfüllt sein müßten, um Direktinvestitionen zu ermutigen. Jeder Kenner der Verhältnisse wird sofort die Ferne dieser Wunschliste von der Wirklichkeit feststellen können.

Die Regierungen der Entwicklungsländer müssen das Privateigentum an den Produktionsmitteln und somit an den Unternehmen auf längere Sicht unwiderruflich garantieren.

Die Regierungen müssen ferner eine allgemeine Rechtssicherheit in bezug auf Geld-, Finanz-, Preis- und Steuerpolitik schaffen, damit private Investoren in der Lage sind, mit einiger Sicherheit zu kalkulieren.

Sofern Entwicklungsländer über Entwicklungspläne verfügen, die sie mit wirtschaftspolitischen Mitteln durchsetzen wollen, müssen diese Pläne eindeutig die Priorität für Investitionsvorhaben dar-

² Vgl. J. M. Hunter, Long-Term Foreign Investment and Underdeveloped Countries, in: Journal of Political Economy, Vol. 61 (1953) S. 15 f.

³ Vgl. H. Giesecke, Industrieinvestitionen in Entwicklungsländern, Risiken und Chancen, Hamburg 1963, S. 57.

legen, damit die Investoren in der Lage sind, zu beurteilen, bei welchen Investitionen sie von den Regierungen der Entwicklungsländer auf Unterstützung rechnen können.

Sofern es sich, wie in den meisten Fällen, bei den Entwicklungsländern um Staaten handelt, deren Zahlungsbilanzen schwach sind, müssen die Regierungen den Transfer der Gewinne garantieren, darüber hinaus aber auch eindeutig festlegen, in welchen Zeiträumen und zu welchen Bedingungen im Bedarfsfalle von den ausländischen Investoren auch ihr Kapital wieder zurückgezogen werden kann.

Wenn die Investoren Rohstoffe und Vorprodukte von außerhalb benötigen, müssen sie sicher sein können, daß sie die dafür benötigten Devisen erhalten (oder sofern es sich um Exportindustrien handelt, behalten) können. Auch muß für längere Zeit eindeutig bestimmt sein, mit welchen Importabgaben diese Rohstoffe und Vorprodukte belastet sein werden.

Die Regierungen der Entwicklungsländer müssen ferner garantieren, daß eine ausreichende Zahl von Führungskräften aus dem Ausland beschäftigt werden darf.

Diesem Katalog von Forderungen steht unser zweiter Punkt entgegen: nämlich die kritische Einstellung von Entwicklungsländern gegenüber privaten Auslandsinvestitionen. Hierzu sei vermerkt, daß in der Tat die Wirkung dieser Transaktionen nicht so eindeutig ist, wie es der offiziellen Apologie in den Industrieländern entspricht.

Wenn man das Entwicklungskonzept als gegeben hinnimmt, muß den Entwicklungsländern zugebilligt werden, daß sie Ziele verfolgen, die in einem Widerspruch zu den Bedingungen stehen können, die private ausländische Investoren am liebsten erfüllt sehen möchten. So sind Entwicklungsländer bestrebt, daß Einheimische sofort oder später an der Führung der in ihren Ländern tätigen Unternehmen beteiligt werden; sie wünschen, daß möglichst viele einheimische Produktionsfaktoren, sprich Arbeitskräfte, Rohstoffe und Vorprodukte im Produktionsprozeß verwendet werden; sie streben eine qualitative Verbesserung einheimischer Arbeitskräfte und die Ausbildung einheimischer Führungskräfte an; das investierte Kapital soll nicht zu rasch wieder zurückgezogen werden; die Gewinne sollen wenigstens zum Teil wieder im Lande investiert werden und schließlich soll nach Möglichkeit das Eigentum an den Unternehmen auf lange Sicht in die Hand der Bewohner des Entwicklungslandes übergehen. Hinzu kommen Vorbehalte, die auf dem Boden der Planungsideologie, der neomarxistischen Imperialismustheorie⁴ und auch des Nationalismus gewachsen sind.

⁴ Vgl. B. Goodman, *The Political Economy of Private International Investment*, in: *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 5 (1956/57), S. 275 f.

Es stehen sich somit Wünsche aus der Sicht des Investors und die an die Direktinvestitionen geknüpften Erwartungen des Entwicklungslandes gegenüber. Hieraus leitet sich für die Bearbeitung des gestellten Themas eine Zweiteilung ab: Aus *einzelwirtschaftlicher* Sicht wäre zu untersuchen, wie die Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer die Entscheidung des einzelnen ausländischen Investors beeinflußt. Ausgangspunkt sei ein stark vereinfachtes Entscheidungsschema, das der tatsächlich „by statements and action“ betriebenen Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer konfrontiert werden soll. Vielleicht ergäbe sich daraus zumindest eine Teilerklärung für das empirisch feststellbare Investitionsverhalten. Hierzu sei jedoch erwähnt, daß es die Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer genau so wenig gibt wie das Entwicklungsland. Der Unterschiedlichkeit der Entwicklungsländer sucht die Theorie durch Typologien gerecht zu werden⁵, und es liegt nahe, auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik analog zu verfahren. In der Tat wäre eine „Typologie politischer Einstellungen und Maßnahmen gegenüber Auslandsinvestitionen“ eine optimale Lösung des hier formulierten Programms; das vorliegende empirische Material ist jedoch noch zu ungeordnet und verstreut, um schlüssige und praktisch relevante Klassifizierungen zu ermöglichen. Die Zitierung von Beispielen mag deshalb als Ersatz dienen.

Im zweiten Teil soll eine Analyse der Wirkungen ausländischer Investitionen aus der Sicht der Entwicklungsländer versucht werden. Hier lautet die Frage: „Wie wirken Direktinvestitionen auf vorgegebene wirtschaftspolitische Ziele?“

Beide Aspekte stehen nicht unvermittelt nebeneinander, sondern sind aufeinander bezogen. Der einzelne Investor wird nicht nur gegebene gesetzliche Regelungen und Praktiken in sein Kalkül aufnehmen, sondern auch berücksichtigen müssen, daß seine Geschäftspolitik Reaktionen des Gastlandes hervorrufen kann. Dies mag z. B. der Fall sein, wenn er Gewinne in solcher Höhe an die Stammfirma abführen läßt, daß die Zahlungsbilanz des Entwicklungslandes hierdurch spürbar belastet wird, oder wenn die Tochterunternehmung allzu eindeutig den Markt beherrscht. Auf der anderen Seite besteht für die wirtschaftspolitischen Instanzen in den Entwicklungsländern kein Grund, unerwünschte Wirkungen von Direktinvestitionen als unabänderlich hinzunehmen.

Wir kommen damit zum 1. Teil unserer Untersuchung:

⁵ Vgl. F. Buttler, Der wirtschaftspolitische Aussagewert der Typologien von Entwicklungsländern, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 182 (1968), H. 2, S. 143 ff.

A. Der Einfluß der Wirtschaftspolitik auf die individuelle Investitionsentscheidung

1. Ansatz eines Entscheidungsschemas

a) Investitionsziele

Jedes Entscheidungsschema enthält die Elemente „Zielsetzung“ und „Umweltbedingungen“. Als oberste Zielsetzung kann langfristige Gewinnmaximierung unterstellt werden, aber diese Angabe genügt nicht, um zu erklären, warum eine bestimmte Firma bei gegebenen Umweltbedingungen in einem bestimmten Entwicklungsland investiert. Wie aus einer vom U. S. Department of Commerce durchgeföhrten Befragung hervorgeht, sind vorrangige Investitionsziele die Schaffung, Erhaltung oder Ausdehnung gewinnversprechender Absatz- und Beschaffungsmärkte⁶. Das Verhalten der Unternehmer aus anderen Industriekulturen läßt erkennen, daß dies nicht nur für das amerikanische Management gilt. Um nur ein Beispiel zu nennen: Die expansive Investitionspolitik der japanischen Textilindustrie im südostasiatischen Raum wurde von einer japanischen Zeitung wie folgt kommentiert: „Da ja Südostasien Japans größter Textilmarkt ist, glaubt die Industrie, daß keine Gelegenheit ausgelassen werden sollte, am Aufbau von Textilfabriken in diesem Gebiet teilzuhaben. Solche Betriebe sollten gemeinsam mit einheimischem Kapital aufgebaut werden, auch wenn sie nicht sofort rentabel sind⁷.“

Besonders auf der Absatzseite ist das Interesse an der Präsenz im Entwicklungsland häufig so groß, daß nicht nur zeitweilig auf Rentabilität, sondern zum Teil auch auf Kontrolle verzichtet wird. Anders ist nicht zu erklären, daß sich Kapitalexportore auf die in manchen Ländern vorgeschriebenen Minoritätsbeteiligungen einlassen. — Nach der vorliegenden Information scheint es vertretbar, die vom Department of Commerce ermittelte Zielsetzung als repräsentativ zu akzeptieren.

b) Umweltbedingungen

Glücklicherweise ist es nicht notwendig, an dieser Stelle auf die verschiedenen, z. T. miteinander konkurrierenden Investitionstheorien einzugehen⁸. Es sei nur darauf hingewiesen, daß auch jede Entscheidung für oder gegen eine Investition im eigenen Lande von der Politik ge-

⁶ Vgl. United States Department of Commerce, Factors Limiting U. S. Investment abroad, Part. II: Business Views on the U. S. Governments Role, Washington 1954, S. 3 f.

⁷ Zitiert nach H. Giesecke, a. a. O., S. 69, N. F. 110.

⁸ Vgl. hierzu Determinants of Investment Behavior, A Conference of The Universities-National Bureau Committee for Economic Research, hrsg. R. Ferber, New York 1967.

setzte Daten zu berücksichtigen hat. In den westlichen Industrieländern bleiben diese Daten meist lange Zeit unverändert, und wenn sie sich ändern, so ist in der Regel vorher abzusehen, in welche Richtung diese Änderung geht und daß sie das gegebene Wirtschaftssystem nicht revolutionieren wird. Erst die verhältnismäßige Invarianz des politischen Faktors und seine Beschränkung auf marginale Veränderungen erlauben es, die Instrumente der Wirtschaftstheorie einzusetzen⁹ und sich mit der üblichen Einteilung in ökonomische und nicht-ökonomische Faktoren zufrieden zu geben.

Für die Entwicklungsländer ist diese Einteilung aus zwei Gründen fragwürdig. Erstens bildet hier der Wirtschaftsablauf aus der Sicht des Investors in viel höherem und direkterem Maße das Ergebnis staatlicher Maßnahmen als in westlichen Industrieländern, zweitens läßt sich der politische Faktor in viel geringerem Maße vorausberechnen. Wie Giesecke schreibt, kann „für die Existenz der Niederlassungen die Wirtschafts- und Eigentumspolitik in einem Entwicklungsland zeitweise bedeutungsvoller sein als die „natürlichen“ Geschäftsvoraussetzungen... Die Gefahren liegen vor allem in der relativen Unbeständigkeit und auch in der Totalität einer Industrialisierungspolitik, der unter Umständen alle anderen Interessen ohne besondere Rücksichtnahme untergeordnet werden. Die Unbeständigkeit ist häufig eine Folge des Fortschreitens des Entwicklungsprozesses und der gemachten Erfahrungen, seltener die einer Neuorientierung der Regierung“¹⁰.

Die sogenannten wirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren wie Gewinnserwartungen, Absatz- und Beschaffungsmöglichkeiten lassen sich nicht ermitteln, bevor eine gewisse Klarheit über die in Zukunft zu erwartende Wirtschaftspolitik des Gastlandes besteht. Es ist daher unmöglich, den Einfluß des politischen Faktors von dem des wirtschaftlichen säuberlich zu trennen. Diesen Einwand wird eine empirische Überprüfung zu berücksichtigen haben. Im übrigen existiert das Zurechnungsproblem auch in den Ländern mit eigenständigem Wirtschaftsbereich: ist z. B. die Überwindung der Rezession in der Bundesrepublik die Folge der Wirtschaftspolitik oder endogener Ursachen?

Jede Entscheidung für oder gegen eine Direktinvestition beruht auf einer Einschätzung politischer Faktoren. Das Gewicht, das den einzelnen Faktoren im Entscheidungsprozeß zugemessen wird, variiert von Fall zu Fall; ihre tatsächliche Bedeutung läßt sich — wenn überhaupt — nur am empirischen Material rekonstruieren. Anhand einer abstrakten

⁹ „Few tools in modern economic analysis claim applicability under any assumption other than that of an essentially unchanged social structure“. J. Rothenberg, *The Measurement of Social Welfare*, Englewood Cliffs 1961, S. 335.

¹⁰ H. Giesecke, a. a. O., S. 14.

Übersicht kann man daher nur sehr grobe Urteile wie „positiv“ oder „negativ“ gewinnen, und selbst diese sind, wie sich zeigen wird, nicht immer leicht zu begründen.

Wir wollen nun untersuchen, welche Wirkung einzelne, ausgewählte Faktoren (von politischer und wirtschaftlicher Relevanz) auf die individuelle Investitionsentscheidung haben.

2. Die politischen Umweltbedingungen

a) Allgemeine wirtschaftspolitische Grundhaltung

Man wird als Faustregel akzeptieren können, daß in Ländern, die die private Unternehmertätigkeit positiv beurteilen, auch für den ausländischen Investor ein Betätigungsfeld existiert, und daß auf der anderen Seite Länder, die einen Aufbau nach sozialistischen Prinzipien anstreben, ausländisches Privatkapital gar nicht erst hereinlassen. Cuba bietet ein Beispiel für den letztgenannten Fall. Die Beispiele für eine doktrinäre sozialistische Wachstumspolitik in den Entwicklungsländern sind indessen selten. In der Regel diktieren nicht ökonomische Ideologien den offiziellen Standpunkt, sondern wirtschaftliche Erfordernisse bzw. Erfahrungen mit Auslandsinvestitionen. Diese Einsichtsfähigkeit der jeweiligen politischen Führung ist ein Faktor, der die Investitionsneigung ausländischer Unternehmer positiv wie negativ beeinflussen kann. — Wenn trotz denkbar schlechter Behandlung unter dem Sukarno-Regime einzelne Firmen schon im Jahre 1967 zu einem neuen Engagement in Indonesien bereit waren, so zeigt sich hiermit ihr Vertrauen darauf, daß die neue Regierung die Situation erkannt hat und entschlossen ist, zumindest in näherer Zukunft keine „antikapitalistische“ Politik zu betreiben. Die Situation ist anders, wenn ausländische Investitionen keine klar erkennbaren Aufgaben im Entwicklungsprozeß mehr erfüllen. Ein Beispiel hierfür bietet Mexiko: Hier hatte sich in den 50er und frühen 60er Jahren eine einheimische Unternehmerschaft herangebildet, und die Behörden begannen, ausländische Firmen in den betreffenden Branchen zu diskriminieren¹¹.

Die offizielle Haltung, wie sie etwa in den Verfassungen zur Frage des Privateigentums niedergelegt ist, gibt dem einzelnen Investor nur sehr vage Auskunft über die Risiken, die ihn erwarten. Im Jahre 1954 verkündete Ministerpräsident Nehru, daß ein Verzicht auf die private Aktivität für die indische Wirtschaft einer Beschränkung ihrer Wachstumschancen gleichkomme. Ein Jahr darauf wurde die Imperial Bank nationalisiert, 1956 folgten die Lebensversicherung und die Kolar

¹¹ Vgl. Public Policy and Private Enterprise in Mexico, hrsg. R. Vernon, Cambridge 1964, S. 15.

Goldminen¹². Dies geschah nicht im Rahmen einer allgemeinen Campagne gegen den Privatsektor, sondern verfolgte begrenzte Ziele; gleichwohl hätte man einen so weitgehenden Eingriff nach einem offiziellen Bekenntnis zur privaten Wirtschaftstätigkeit kaum erwarten können. In einem UNCTAD-Dokument findet sich der Hinweis, daß für den ausländischen Investor nicht die Zusicherung völliger Freiheit ausschlaggebend sei, sondern eine klare und möglichst definitive Erklärung, die die Bedingungen festlegt, unter denen ausländisches Kapital willkommen ist¹³.

Es ist wohl realistisch, davon auszugehen, daß in der Regel Auslandsinvestitionen als notwendiges Übel betrachtet werden. „Foreign enterprise is aware that a developing country would prefer domestic enterprise to do the work of development“ heißt es im Stikker-Report¹⁴. Im Prinzip müssen ausländische Investitionen in bestimmter Weise qualifiziert sein, um von den Gastländern akzeptiert zu werden. Diese distanzierte Einstellung kommt in den Grundsätzen klar zum Ausdruck, die ein mexikanischer Finanzminister vor einiger Zeit formulierte:

1. Das Auslandskapital ergänzt das nationale Sparen.
2. Es beschleunigt die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes, aber es ist nicht lebensnotwendig.
3. Wenn es einen Beitrag leisten will, muß es gut ausgerichtet sein.
4. Es muß sich völlig den nationalen Gesetzen unterordnen¹⁵.

Länder, in denen derartige Vorbehalte fehlen, sind insofern atypisch, als sie — wie z. B. die Elfenbeinküste — eine günstige Zahlungsbilanz aufweisen. Ist die Bilanz defizitär, so werden solche Investitionen bevorzugt behandelt, die entweder der Exportförderung oder der Importsubstitution zugutekommen. Außer Zahlungsbilanzproblemen führt auch die Existenz einer heimischen Industrie dazu, daß Auslandsinvestitionen in bestimmten Bereichen ungern gesehen werden. Hier lautet das Argument, daß keine ausländische Unternehmung das tun sollte, wozu auch eine einheimische Firma imstande wäre.

b) Staatliche Planung

Die Frage, ob staatliche Wirtschaftsplanung das Investitionsklima für ausländische private Unternehmer verbessert oder verschlech-

¹² Vgl. M. Kidron, Foreign Investment in India, London 1965, S. 88, 133.
¹³ Vgl. UNCTAD-Dokument TD/B/85, § 117.

¹⁴ D. Stikker, The Role of Private Enterprise in Investment and Promotion of Exports in Developing Countries, UNCTAD, Genf 1967 (TD/35/Supp. 1), S. 33.

¹⁵ Zitiert nach H. Giesecke, a. a. O., S. 30.

tert, läßt sich erst beantworten, wenn geklärt ist, was unter „Planung“ verstanden werden soll. Meint man damit ein zentralverwaltungswirtschaftliches System, in dem jedem Betrieb Mengen und Preise verbindlich vorgeschrieben sind, so ist ein solches System der Investitionsneigung sicher nicht förderlich. Diese Art von Planung steht jedoch kaum zur Diskussion. Professor Shenoy, ein scharfer Kritiker der indischen Entwicklungspolitik, gibt zu, daß Indien die totale Kontrolle nach „kommunistischem Vorbild“ vermieden hat, aber er ist gleichwohl der Ansicht, daß die indische Planwirtschaft „denkbar ungeeignet ist für Indiens wirtschaftliche Bedürfnisse und daß sie darüber hinaus zu einer großen Verschwendug der Indien gewährten finanziellen Hilfe führt“¹⁶. — Statistisch läßt sich nicht nachweisen, daß Indiens erklärtermaßen sozialistische Politik das Gesamtvolume der ausländischen Direktinvestitionen in eindeutiger Weise beeinflußt hat. Der private Netto-Kapitalimport weist starke Schwankungen auf; er erreichte 1958 mit 24 Mio. Rupien einen Tiefstand — Ursache war eine Desinvestition in der Erdölindustrie —, um zwei Jahre später auf 533 Mio. Rupien anzusteigen. Offensichtlich kann keine Rede davon sein, daß sich das Auslandskapital nach Erringung der indischen Selbständigkeit zurückgezogen hat¹⁷.

Es scheint zweckmäßig, an dieser Stelle einige Bemerkungen zum Problem der Planung einzufügen, um deutlich zu machen, welcher Fülle von Varianten und Nuancen sich der Investor gegenübergestellt sieht und wie schwer es ist, angesichts dieser Vielfalt zu allgemeinen Schlußfolgerungen zu kommen. Auch in Geberländern, die marktwirtschaftlich orientiert sind, gilt Planung in den Entwicklungsländern als ein Indiz dafür, daß diese Länder sich anstrengen, um den Entwicklungsprozeß in Gang zu setzen. Planung ist häufig die Voraussetzung für die Gewährung von Entwicklungshilfe. Woraus besteht nun diese Anstrengung, von der man sich so viel verspricht? Kindleberger nennt nicht weniger als fünf verschiedene Formen gesamtwirtschaftlicher Planung, angefangen bei Detailplanung in physischen Größen und endend bei dem, was seit Eucken „Ordnungspolitik“ genannt wird¹⁸. So sicher es ist, daß der Staat in irgendeinem Sinne „planen“ muß — es gibt kein Land, in dem er es nicht tut —, so offen ist die Frage, in welcher Form dies am zweckmäßigsten geschehen soll¹⁹.

¹⁶ B. R. Shenoy, Der richtige Weg zu Indiens Fortschritt, in: Entwicklungsländer, Wahn und Wirklichkeit, hrsg. A. Hunold, Erlenbach-Zürich 1961, S. 139.

¹⁷ Vgl. M. Kidron, a. a. O., S. 301.

¹⁸ Vgl. Ch. Kindleberger, Economic Development, 2. Aufl., New York 1965, S. 198 ff.

¹⁹ Vgl. A. Waterston, What do we know about planning? in: International Development Review, dt. Was wissen wir über Planung? in: Entwicklungsländer, hrsg. B. Fritsch, Köln—Berlin 1968, S. 225 ff.

Ein Blick auf die Praxis zeigt, daß viele Entwicklungsländer Pläne formuliert haben, in denen als Ziele nicht Währungsstabilität, Zahlungsbilanzausgleich und Vollbeschäftigung angegeben werden, sondern Größen, die in marktwirtschaftlichen Systemen das Ergebnis der unzähligen Einzelentscheidungen bilden, die von den Privaten im Rahmen der wirtschaftspolitisch gesetzten Daten getroffen wurden: Steigerungsrate des Sozialprodukts, Investitionsquote, Produktionsvolumina in den einzelnen Sektoren usw. Diese Größen sind mit numerischen Werten versehen. Es handelt sich bei dieser Art von Planformulierungen um einen Anwendungsfall der quantitativen Theorie der Wirtschaftspolitik, wie sie von *Frisch, Tinbergen* und *Theil* entwickelt wurde²⁰. Die ordnungspolitischen Konsequenzen, vor allem der *Tinbergenschen* Modelle, sind unter dem Stichwort „rationale gegen dogmatische Wirtschaftspolitik“ ausgiebig diskutiert worden. Hierzu sei nur vermerkt, daß diese Modelle ordnungspolitisch gar nicht relevant sind. „Sie liefern nicht den Beweis, daß zentrale Lenkung der Allokations- und Verteilungsprozesse zu besseren Ergebnissen führt als der Preismechanismus. Vielmehr bauen sie auf bestimmten Zielsetzungen auf, die in konkreten Situationen wirksam werden, und zeigen die logischen Implikationen dieser Zielsetzungen auf²¹.“ Über die Richtigkeit der Zielsetzungen und über den politischen Stellenwert der Mittel sagt die Logik nichts aus.

Konkrete Entwicklungspläne unterscheiden sich insofern von Modellen, als sie Ausdruck dessen sind oder zumindest sein sollten, was die Regierungen tun werden und zu erreichen gedenken. Sollen die Planziele unter allen Umständen verwirklicht werden, so muß der Staat in den Wirtschaftsablauf intervenieren, sofern er nicht selbst ökonomische Funktionen übernommen hat. Die Intervention wird dort am schärfsten ausfallen, wo der Entwicklungsstand am niedrigsten ist. Die orthodoxen Instrumente der liberalen Wirtschaftspolitik — Zins-, Finanz- und Wechselkurspolitik — versagen, wo die Subsistenzwirtschaft weit verbreitet ist und wo weder ein ausgebildetes Kreditwesen noch ein ausgewogenes Steuersystem existieren²².

Die Fälle, in denen Planziele rigoros verfolgt werden, sind indessen selten. Erst vor kurzem stellte *Raul Prebisch* fest, daß viele Entwicklungsländer der Idee der Entwicklungsplanung nur Lippendienste leisten. Die Gründe hierfür sind verschiedener Art. Erstens setzen sich nicht alle Regierungen mit der erforderlichen Entschlossenheit für die

²⁰ Vgl. G. Kade, Wachstumsmodelle, Input-Output-Analyse und Entwicklungsprogrammierung, in: Konjunkturpolitik, wieder abgedr. in: Entwicklungsländer, a. a. O., S. 120 ff.

²¹ Derselbe, a. a. O., S. 162.

²² Vgl. H. Chenery, Choice of Policy Instruments, in: G. M. Meier, Leading Issues in Development Economics, New York 1964, S. 503 f.

Planerfüllung ein. „Die Überprüfung der zur Verfügung stehenden Quellen zeigt deutlich, daß in Ländern mit Entwicklungsplänen das Fehlen einer angemessenen Unterstützung der Pläne durch die Regierung der Hauptgrund dafür ist, daß die meisten Pläne nicht mit Erfolg durchgeführt werden ... Politische Führer messen anderen Dingen oft mehr Bedeutung bei als der Entwicklung und Planung, also zum Beispiel dem Nationalismus, innenpolitischen Problemen, der Verteidigung, territorialen Ausbreitungen, dem Abschluß von internationalen Bündnissen, der Schaffung von Machtblöcken sowie kurzfristigen wirtschaftlichen Problemen²³.“ Es kommt hinzu, daß die Pläne in der Regel nur den staatlichen Sektor verpflichten, während es den Privaten freisteht, sich plangemäß zu verhalten oder nicht. Die Planung ist insoweit nicht imperativ, sondern indikativ²⁴. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß viele Entwicklungsländer gar nicht über den administrativen Apparat verfügen, der erforderlich wäre, damit die notwendigen durchführenden Maßnahmen ergriffen werden können. Dies zeigt sich besonders deutlich in den Ländern, die das französische System der planification übernahmen.

Es hat sich gezeigt, daß der Einsatz geeigneter wirtschaftspolitischer Instrumente im Rahmen einer globalen Entwicklungsplanung positive Entscheidungen des privaten Investors hervorrufen kann. Als Beispiel sei Thailand erwähnt. Hier stiegen die Direktinvestitionen von 40 Mio. Baht im Jahr 1961 auf 119 Mio. Baht im Jahre 1962. Dieser Anstieg läßt sich nur als eine Reaktion auf die im Februar 1962 erlassene Promotion of Industrial Investment Act erklären, in der den Investoren gewisse Präferenzen zugestanden werden. Thailand gehört zu den Ländern, die nach mittelfristigen Entwicklungsplänen vorgehen und hierbei dem Privatsektor weitgehend freie Hand lassen. Es steht nach all dem keineswegs fest, daß zentrale Planung — ausgenommen die des zentralverwaltungswirtschaftlichen Systems — die Investitionsneigung des ausländischen Unternehmers negativ beeinflußt.

c) Der administrative Faktor

Der administrative Faktor wirkt sich nicht nur über die Durchführung der Entwicklungspläne, sondern auch direkt auf die Investitionsentscheidung aus. Investitionsprojekte müssen von den Behörden genehmigt werden, Importlizenzen sind zu beschaffen, Arbeitserlaubnisse für ausländisches Personal sind einzuholen und so fort. Es gilt die Regel, daß ausländische Investoren gut daran tun, die Besonderheit

²³ A. Waterston, a. a. O., S. 229 f.

²⁴ Vgl. E. Rhein, Entwicklungsplanung und Wirtschaftsordnung in den Entwicklungsländern, in: Wirtschaftsdienst, 42. Jg. (1962), S. 251 ff.

der Bürokratien in den einzelnen Entwicklungsländern genau zu studieren, da die Gefahr besteht, daß erfolgversprechende Objekte am falschen oder ungeschickten Umgang mit den Behörden scheitern. Als Beispiel sei der Staatsdienst in den lateinamerikanischen Ländern erwähnt. Hier ist die Bürokratie, wie *John Friedmann* schreibt, eine „high-status, low-income“-Angelegenheit²⁵. Die Mehrzahl der Universitätsabsolventen, die in der Regel aus den führenden Schichten stammen, sucht Eintritt in den Staatsdienst; ihm anzugehören wird eher als ein Recht denn als eine Verantwortung empfunden. Für die Verwaltungspraxis ergibt sich aus dieser Mentalität, daß nur wenig Fälle gleichen Inhalts von den Bürokraten in einheitlicher Weise behandelt werden; die Mehrzahl der behördlichen Entscheidungen trägt den Charakter der persönlichen Ausnahme. Es kommt hinzu, daß die oberen Ränge sich ihren Untergebenen gegenüber im Verhältnis zu Dritten äußerst loyal verhalten und daß wenig Neigung besteht, die Aktivitäten der verschiedenen Ressorts aufeinander abzustimmen. — Diese Beobachtungen werden von *Raymond Vernon*, einem ausgezeichneten Kenner der lateinamerikanischen Verhältnisse, bestätigt. Er schreibt über Mexiko:

„The text of the final law or regulation, taken by itself, tells little about its implications for the economy. What the observer must know... is the intent and expectations of the parties in the application of the provisions... A proper knowledge of the bureaucratic maze and the individuals who operate it is recognized... as an indispensable attribute of the effective Mexican entrepreneur²⁶.“

Das letzte gilt erst recht für den ausländischen Unternehmer.

Derart beliebiges bürokratisches Verhalten wird oft als ungünstig für den Investor angesehen. Dies mag in vielen Fällen auch zutreffen, es ist aber zuzugeben, daß hierin auch Chancen für den einzelnen liegen, z. B. dann, wenn es gilt, Ausnahmen von restriktiven Bestimmungen zu erwirken.

Eindeutig negativ zu beurteilen sind einmal der lange Instanzenweg, den Eingaben und Anträge in vielen Ländern zurücklegen müssen, und zum anderen die Langsamkeit, mit der die Fälle auf den einzelnen Stationen bearbeitet werden. Eine vom Business and Industry Advisory Committee durchgeföhrte Analyse des „Investitions-Klimas“ in der Türkei kommt zu dem Schluß, daß diese Verzögerungen

²⁵ Vgl. *J. Friedmann*, The Institutional Context, in: Action under Planning, The Guidance of Economic Development, hrsg. B. M. Gross, New York 1967, S. 46.

²⁶ *R. Vernon*, Public Policy and Private Enterprise, in: Public Policy..., a. a. O., S. 11 f.

eines der ernsten Hindernisse für neue Investitionen darstellen. Der in diesem Zusammenhang vorgebrachte Vorschlag, die privaten Interessen und Bedürfnisse durch Stärkung der Verbandstätigkeit gegenüber den Behörden intensiver zu vertreten, mag in vieler Hinsicht Erfolg versprechen. Wo sich die einheimische Industrie durch ausländische Firmen bedroht fühlt, birgt dieses Verfahren aber auch Gefahren. Hier sei an die Pressionen erinnert, die indische Wirtschaftsverbände Anfang der 50er Jahre auf ihre Regierung ausübten, um sie zu einer Revision ihrer ausländerfreundlichen Investitionspolitik zu veranlassen.

Ein abgesichertes Urteil über den Einfluß der administrativen Besonderheit läßt sich kaum abgeben. Vermutlich ist die Wirkung zumindest auf kleinere Unternehmungen, die in dem jeweiligen Land als Neulinge auftreten, negativ, da für sie die notwendigen Recherchen zu aufwendig sind.

d) Industrialisierungspolitik

Zu den vorrangigen Zielen der Wirtschaftspolitik gehört in den meisten Entwicklungsländern die Industrialisierung. Industrialisierungspolitik umfaßt einen Komplex von Maßnahmen, die den ausländischen Investor auf den verschiedensten Gebieten berühren.

Staatlich betriebene Industrialisierungspolitik kann von der Nachfrage- und Angebotsseite her begründet werden. Geht man davon aus, daß die gegebene Nachfrage in bestimmten Branchen nicht ausreicht, um privaten Unternehmungen eine rentable Produktion zu gewährleisten, so lautet die wirtschaftspolitische Folgerung häufig, daß sich hier der Staat als Unternehmer betätigen sollte. Der andere nachfrageorientierte Ansatz zielt auf Importsubstitutionen. Hier wird nicht das Fehlen, sondern gerade die durch die Einfuhrstatistiken offenbarte Existenz einer Nachfrage zum Anlaß genommen, um einheimische Industrien zu errichten, die diesen Bedarf befriedigen sollen²⁷. Das wichtigste Mittel der Substitutionspolitik ist die Einfuhrbeschränkung. — Auf der Angebotsseite seien nur Maßnahmen erwähnt, die den Mangel an ausgebildeten einheimischen Arbeitskräften beheben sollen.

Die Wirtschaft der Entwicklungsländer wird zu Recht als eine „mixed economy“ bezeichnet. Soweit der Staat die Betätigung in bestimmten Sektoren ausschließlich sich selbst vorbehalten hat, ergibt sich für ausländische Unternehmungen kein Entscheidungsproblem. Auch hier gibt es indessen Ausnahmen; aus Indien wird berichtet, daß sich ausländisches Kapital sogar in den für Private verbotenen

²⁷ Vgl. H. Hesse, Importsubstitution und Entwicklungspolitik, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 124. Bd. (1968), S. 642 ff.

Bereichen niedergelassen hat²⁸. — Ein Problem stellt sich erst, wenn der Staat nicht modellgerecht verfährt, d. h. sich nicht aus dem Geschäft zurückzieht, sobald es rentabel geworden ist²⁹. Ein Beispiel für Privatisierungsaktionen bietet Thailand, wo der Staat seit 1958 viele seiner Unternehmungen entweder verkauft oder in joint ventures überführt hat. In zahlreichen anderen Ländern ist aber die Situation dadurch gekennzeichnet, daß staatliche und private Unternehmungen in der gleichen Branche nebeneinander operieren.

Einen Eindruck vom Verhältnis zwischen privater und staatlicher Produktion geben die folgenden in Lateinamerika ermittelten Daten. Es werden nur Zahlen aus Branchen angegeben, die in westlichen Industrieländern in der Regel privatwirtschaftlich organisiert sind. Hiernach ergibt sich für die Nahrungsmittelproduktion, daß der Staat in Chile, Kolumbien, Ecuador, Mexiko und Peru bis zu 25 v. H. des Produktionsvolumens bestreitet; in Uruguay wird dieser Anteil noch überschritten. Im Stahlsektor hält der Staat in Argentinien, Kolumbien, Peru und Venezuela einen Anteil von 75 v. H. und darüber, in Brasilien, Chile und Mexiko einen Anteil von 25 bis 50 v. H. Bei Brennstoffen lauten die Zahlen für Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko und Uruguay 75 v. H. und darüber, für Kolumbien 50 bis 75 v. H., für Peru und Venezuela bis zu 25 v. H. An Motorfahrzeugen produziert der Staat in Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien und Mexiko bis zu 25 v. H. des output. Der Staatsanteil an chemischen Produkten schließlich beträgt in Argentinien, Chile, Mexiko und Peru bis zu 25 v. H., in Brasilien, Ecuador, Uruguay und Venezuela 25 bis 50 v. H., in Kolumbien 50 bis 75 v. H.³⁰. Die Zahlen geben die Situation im Jahre 1965 wieder; es wäre gut, zu wissen, ob sie als Ergebnis bestimmter Trends gewertet werden können, aber dies läßt sich den vorliegenden Informationen nicht entnehmen. Man wird in vielen Fällen die Staatsfirma als eine Dauererscheinung betrachten müssen, und es fragt sich, wie der ausländische Investor darauf reagiert.

Die Konsequenzen für die ausländische Firma müssen sich nicht von denen unterscheiden, die jede andere Art von Konkurrenz mit sich bringt. Wenn trotzdem der Eindruck vorherrscht, daß staatliche Unternehmungen ausländisches Kapital von den betreffenden Branchen fernhalten — für die Türkei z. B. wird dies ausdrücklich festgestellt —, so liegt die Ursache in der besonderen Natur der staatlichen Konkurrenz. In der Tat bestehen zahlreiche Möglichkeiten, Staatsbetriebe durch Begünstigungen am Leben und konkurrenzfähig zu halten:

²⁸ Vgl. M. Kidron, a. a. O., S. 303.

²⁹ Vgl. H. Chenery, a. a. O., S. 506 f.

³⁰ Vgl. Stikker-Report, S. 92.

„Ausgesprochen gefährlich und dementsprechend unerträglich für jede konkurrierende Privatfirma wird es, wenn Staatsbetriebe durch gezielte Maßnahmen kostensenkender Art unterstützt werden. Die bekanntesten Erscheinungsformen sind verbilligter Bezug von Energie und Wasser, Sonderfrachtsätze bei öffentlichen Verkehrsmitteln, günstigere Bereitstellung von Gelände und kontrollierten Baustoffen, bevorzugte Beschaffung knapper Rohmaterialien und Importgüter etc. Auf seiner Absatzseite genießt der Staatsbetrieb dadurch erhebliche Vorteile, daß er den besten Kontakt zum regelmäßig größten Kunden in den Entwicklungsländern, zum Staat selbst und dessen Behörden und Organisationen, hat³¹.“

Für den ausländischen Investor hat staatliche Unternehmertätigkeit im besten Falle neutrale, im schlimmsten Falle abschreckende Folgen.

Der Importsubstitution wird in der Regel eine stimulierende Wirkung auf ausländische Investoren zugeschrieben. Sie können ihre Märkte nur erhalten, wenn sie im Lande produzieren statt — wie bisher — in das Land zu exportieren. — Problematisch wird jedoch die Tiefe der im Entwicklungsland aufzunehmenden Produktionsprogramme. Wenn der Zollschutz für Fertigprodukte den Hauptgrund für die Investitionen darstellt, wenn Kostenvorteile also weitgehend als Betsimmungsfaktoren ausscheiden, dann wird der Investor es als vorteilhaft ansehen, nur die letzte Verarbeitung — z. B. die Montage fertig importierter Teile — in das Entwicklungsland zu verlegen. Die Regierung des Gastlandes ist demgegenüber daran interessiert, daß möglichst viele der vorgelagerten Be- und Verarbeitungsprozesse im Inland stattfinden. Oft entscheidet der „Nationalisierungsgrad“ der Fertigung, ob und inwieweit steuerliche Vergünstigungen gewährt werden, manchmal ist er sogar für die Erteilung der Produktionslizenz ausschlaggebend³². Dieses Interesse schlägt sich auch in der Ausgestaltung der Zolltarife nieder. Sie sind in der Regel für Fertigwaren am höchsten, für Zwischenprodukte weniger hoch und für Rohstoffe am niedrigsten. Entschließt sich die ausländische Firma unter solchen Bedingungen zur Investition, so geht sie gegenüber reinen Montagebetrieben ein erhöhtes Risiko ein. Sie kann bei angespannter Devisenlage des Gastlandes nicht sicher sein, daß sie stets die benötigten Vorprodukte und Rostoffe erhält, wenn diese eingeführt werden müssen. Bezieht sie aber alle Vorleistungen aus dem Inland, so bedeutet dies häufig, daß die Qualität sinkt und die Kosten steigen. Diese Risiken, die die Kontinuität der Produktion in Frage stellen, können den stimulierenden Effekt der Substitutionspolitik aufheben.

³¹ H. Giesecke, a. a. O., S. 39.

³² Vgl. derselbe, a. a. O., S. 81 f.

Viele Entwicklungsländer unterwerfen Zahl und Beschäftigungs- dauer ausländischer Arbeitskräfte gewissen Beschränkungen. Die Türkei z. B. erteilt nur für die Dauer eines Jahres Arbeitserlaubnisse und sieht es ungern, wenn Verlängerungen beantragt werden. Das ägyptische Gesellschaftsrecht von 1954 bestimmte, daß mindestens 75 v. H. des Verwaltungspersonals und mindestens 90 v. H. der ungelernten Arbeiter Ägypter sein müssen. — Regelungen solcher Art wirken generell negativ auf den Investitionsentschluß. Zwischen ausländischer Unternehmung und einheimischer Regierung besteht in diesem Punkt ein natürlicher Interessengegensatz, der sich — wie der mexikanische Öl-Disput gezeigt hat — zu Auseinandersetzungen verdichten kann, die zum Zeitpunkt der Investitionsentscheidung nicht kalkulierbar sind.

e) Finanzpolitik

Allgemeingültige Aussagen über die Wirkung der Steuerpolitik setzen eine empirische und analytische Vorarbeit voraus, die den hier gesetzten Rahmen sprengen würde. Man steht nicht nur vor der Tatsache, daß sich die Steuersysteme einzelner Entwicklungsländer wesentlich voneinander unterscheiden. Argentinien, Brasilien und Chile z. B. besteuern Gewinne in einem Ausmaß, das der Belastung in westlichen Industriestaaten gleichkommt, während in anderen Ländern die Gewinnsteuer im Vergleich zu den Wirkungen von Im- und Exportzöllen und indirekten Steuern an Bedeutung verliert³³. Man muß auch berücksichtigen, daß ein großer internationaler Konzern auf ein gegebenes Steuersystem anders reagiert als eine mittlere Firma, die ihren Absatzmarkt zu retten sucht.

Auf die wesentlichen Probleme hat Kaldor hingewiesen: Für die Regierungen der Entwicklungsländer stellt sich einmal die Frage, welche Konzessionen sie ausländischen Firmen einräumen sollen, um sie zur Investition im Lande zu bewegen. Zum anderen ist zu prüfen, wie die Gewinne dieser Firmen zu besteuern sind, nachdem die „Schonzeit“ abgelaufen ist³⁴. — Der ausländische Investor wird sich zweckmäßigerweise mit beiden Fragen auseinandersetzen, bevor er seine Entscheidung trifft.

Die meisten Entwicklungsländer bieten steuerliche Anreize für Investitionen. In der Regel bestehen diese Anreize darin, daß für eine befristete Zeit die Gewinne steuerfrei bleiben. — Angesichts der Kom-

³³ Vgl. O. Specht, Betriebswirtschaftliche Kriterien zur Beurteilung privater Auslandsinvestitionen in Entwicklungsländern, Diss. Hamburg 1964, S. 101.

³⁴ Vgl. N. Kaldor, The Role of Taxation in Economic Development, in: Problems in Economic Development, Proceedings of a Conference held by the International Economic Association, hrsg. E. A. G. Robinson, London—New York 1966, S. 184 f.

pliziertheit der Materie kann es nicht verwundern, daß selbst die Experten über die Wirksamkeit solcher Maßnahmen geteilter Meinung sind. *Kaldor* glaubt, daß sich Steuervergünstigungen auf das Investitionsvolumen der Konzerne, die in der Rohstoffgewinnung tätig sind, nicht niederschlagen. Für die Investitionsentscheidungen dieser Firmen gibt die erwartete Entwicklung der Weltmärkte den Ausschlag. Sofern die Rohstoffvorkommen über mehrere Länder verteilt sind, wird allerdings das Land bevorzugt, das die attraktivsten Bedingungen bietet. Die von *Kaldor* beobachtete Steigerung der Konzessionsbereitschaft der Entwicklungsländer kann als Indiz dafür genommen werden, daß sich die großen Gesellschaften tatsächlich in dieser Weise verhalten. Das Ergebnis ist, daß ein Rohstoffland nur zu Lasten eines anderen Investitionen anziehen kann. — Für Unternehmungen, die im Entwicklungsland einen Absatzmarkt suchen, gilt dies nicht; hier ist es möglich und wahrscheinlich, daß Steuerfreiheit für Gewinne das Gesamtvolume der Investitionen erhöht³⁵. — *Stikker* ist in dieser Hinsicht wesentlich skeptischer. Er hält es aus drei Gründen für unwahrscheinlich, daß Steueranreize die Investitionstätigkeit nennenswert beeinflussen:

1. Da die Vergünstigungen am Gewinn orientiert sind, haben sie in der ersten, auf die Investition folgenden Zeit den geringsten Wert. Es dauert unter Umständen Jahre, bis eine neu errichtete Anlage mit Gewinn arbeitet. Von den Vergünstigungen profitieren somit nur die Firmen, die sofort Gewinne erzielen, und diese Unternehmungen bedürfen der Hilfe am wenigsten. — Dieses Argument wiegt um so schwerer, je kürzer die „tax holidays“ bemessen sind und je rigoroser nach deren Ablauf die Gewinne erfaßt werden. Die Beispiele für Fälle, in denen *Stikkers* Annahmen vermutlich zutreffen, sind zahlreich. In Nigeria, Ghana, Sierra Leone und Malaysia besteht die Grundform der Vergünstigung in einer 5jährigen Steuerfreiheit. Das System ist aber so angelegt, daß der im 6. Jahr anfallende Gewinn gleich zweimal besteuert wird.
2. Die Nichtbesteuerung der Gewinne beseitigt nicht die oft schweren Probleme, die durch zu hohe Gesamtkosten aufgeworfen werden.
3. Manche Regierungen begrenzen die Steueranreize zu einseitig auf die Errichtung von Großbetrieben.

Maßnahmen, die an der Kostenseite ansetzen, scheinen demgegenüber mehr Erfolg zu versprechen. Besondere Abschreibungsmöglichkeiten werden beispielsweise von Indien, Pakistan, Ceylon und Bra-

³⁵ Vgl. derselbe, a. a. O., S. 184 ff.

silien geboten³⁶, aber es ist aus Mangel an Unterlagen nicht möglich, die Überlegenheit der kostenorientierten Investitionsförderung empirisch nachzuweisen.

Daß überhöhte Gewinnsteuern eine abschreckende Wirkung haben, braucht nicht besonders betont zu werden. Für internationale Konzerne gilt dies allerdings nur bedingt, da sie versuchen werden, ihren in den Rohstoffländern tätigen Töchtern bei der Abnahme der Produkte so niedrige Preise zu bezahlen, daß Gewinne dort vermieden werden. Das Problem der internen Verrechnungspreise betrifft aber nicht nur die Entwicklungsländer.

Ein weiterer gewichtiger Faktor ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen Steuereinnahmen und Staatsausgaben. In den meisten Entwicklungsländern herrscht Inflation. Es spricht viel für die Hypothese, daß in den meisten dieser Fälle die exzessive Geldschöpfung vom staatlichen Sektor ausgeht:

„The temptation to finance development by inflationary means is greatest in developing countries, which strive to achieve forced savings by deficit financing of government budgets and thus to acquire resources needed for investment³⁷.“

Auch hier fällt es schwer, die Konsequenzen für den ausländischen Investor abzustecken. *Guth* schreibt hierzu, daß nicht zu erwarten sei, daß sich potentielle Investoren in Ländern engagieren, die eine Inflation zulassen oder — wie man wohl hinzusetzen muß — als wachstumsfördernd betrachten³⁸. Warum sollte man das nicht erwarten können? Angesichts der Tatsache, daß Inflation ein weltweites Phänomen darstellt, wird man *Guths* Annahme soweit eingrenzen müssen, daß nur im Vergleich zu anderen Ländern überdurchschnittliche Preissteigerungen sich abschreckend auswirken. Man kann annehmen, daß sich unter dieser Bedingung die Zahlungsbilanz des potentiellen Kapitalimport-Landes verschlechtern wird und daß die Regierung früher oder später zu Importrestriktionen und Beschränkungen von Gewinn- und Kapitaltransfers ins Ausland Zuflucht nehmen muß. Dies ist tatsächlich in vielen Entwicklungsländern eingetreten, und es wird allgemein angenommen, daß hier ein wesentliches Hindernis für weitere Direktinvestitionen liegt. — Auf der anderen Seite bieten sich bei Inflation zumindest einzelnen Firmen und Branchen gute Gewinnchancen, die einen starken Investitionsanreiz darstellen. Dies gilt nicht für alle Inflationstypen: steigen die Faktorkosten stär-

³⁶ Vgl. Stikker-Report, S. 84 ff.

³⁷ D. Horowitz, The Control of Inflation in Conditions of Rapid Economic Growth, in: Problems in Economic Development, a. a. O., S. 196.

³⁸ Vgl. W. Guth, Capital Exports to Less Developed Countries, Dordrecht/Holland 1963, S. 114.

ker als die Produktpreise, liegt also eine Angebots- oder „cost-push“-Inflation vor, so wird die Investitionsneigung in der Regel negativ beeinflußt. Bei staatlichem Deficit Spending hat man aber vom anderen Inflationstyp, der Nachfrageinflation, auszugehen. In diesem Falle steigen die Produktpreise stärker als die Faktorkosten, man könnte also die Ansicht vertreten, daß die abschreckenden durch die stimulierenden Inflationseffekte überkompensiert werden.

Befragt man die Fakten, so ergibt sich kein eindeutiges Bild. Die Gesamtgewinne der US-amerikanischen Unternehmungen in Lateinamerika lagen in der Zeit von 1953 bis 1958 über denen der Stammhäuser in den Vereinigten Staaten. Da die Inflationsrate in den lateinamerikanischen Ländern höher war als in den USA, könnte man hieraus den Eindruck gewinnen, daß höhere Inflation höheren Gewinn bedeutet. Dieser Schluß wäre jedoch verfrüht, denn höhere Gewinne fielen vor allem in der Erdölindustrie an, während in der verarbeitenden Industrie und für einige Jahre auch im Bergbau die Verhältnisse genau umgekehrt lagen³⁹ — die Stammfirmen verdienten mehr als die Töchter. — Ein Bericht über das Investitionsklima in Thailand gibt an, daß man die finanzielle Disziplin dieses Landes als einen wesentlichen Grund für hohe Auslandsinvestitionen zu betrachten habe. Auch hierzu fällt es leicht, ein Gegenbeispiel zu finden: Brasilien zeigte sich nicht durch finanzielle Disziplin aus, und es gehört zu den bevorzugten Zielen des deutschen Kapitalexports. Deutsche Firmen haben seit Beginn der 50er Jahre ca. 1 Mrd. DM in diesem Land investiert — eine hohe Summe, wenn man sie zu dem verhältnismäßig bescheidenen Gesamtumfang der deutschen Direktinvestitionen in Beziehung setzt.

Wir kommen nun zum 2. Teil unserer Beobachtungen:

B. Die Wirkungen der Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern

1. Überblick

Es ist üblich, die Wirkungen ausländischer Investitionen auf die Wirtschaft der Gastländer in Form einer Gewinn- und Verlustrechnung darzustellen. Hierin kommt zum Ausdruck, daß die früher vorherrschenden Pauschalurteile einer differenzierten Betrachtungsweise gewichen sind. Dies gilt für beide beteiligten Parteien: Die westlichen Industrieländer waren geneigt, nur die tatsächlichen oder vermeintlichen Gewinne herauszustellen, während die Entwicklungsländer sich

³⁹ Vgl. The Money Aspects, in: Capital Movements . . . , a. a. O., S. 405.

vorwiegend mit der Verlustseite befaßten⁴⁰. Hinter der Bereitschaft, beide Seiten zu sehen, ist aber die Kenntnis der tatsächlichen Wirkungen zurückgeblieben. Gerade in den mit Entwicklungspolitik befaßten internationalen Organisationen — z. B. der OECD — wird immer wieder darauf hingewiesen, daß auf diesem Gebiet eine beträchtliche Wissenslücke besteht.

Im folgenden soll der üblichen Praxis gefolgt werden. Das Ergebnis kann — nach Lage der Dinge — nicht mehr als ein Überblick sein.

Auf der Gewinnseite sind zunächst die Wirkungen zu nennen, die jede zusätzliche Investition hervorbringt, sie sei einheimisch oder ausländisch: sie erhöht Einkommen und Produktionskapazität. Außerdem steigt nach den Sätzen der Grenzproduktivitätstheorie das Realeinkommen der Arbeiter zu Lasten des Unternehmereinkommens. Angesichts der sehr ungleichen Einkommensverteilung in den Entwicklungsländern ist dies wohl als positives Ergebnis zu werten. Es beruht allerdings auf einer stark einschränkenden Voraussetzung: die eingesetzte Menge an Arbeit muß konstant bleiben trotz steigenden Kapital-einsatzes. Dies wird in der Regel nicht zutreffen, aber auch in diesem Falle ergibt sich für die Arbeitnehmer des Gastlandes ein Vorteil. Da im fortschrittlichen Sektor investiert wird, erhalten die zusätzlich eingestellten Arbeiter einen Reallohn, der höher ist als der, den sie vorher z. B. in der Landwirtschaft verdienten.

Es gibt wohl kaum eine Direktinvestition, die diese Vorteile nicht aufweist; fraglich ist lediglich deren Ausmaß. Singer weist darauf hin, daß die in der Rohstoffgewinnung angesiedelten ausländischen Unternehmen häufig nur einen sehr geringen Kontakt zur einheimischen Wirtschaft hatten. Sie waren „Außenposten der kapitalexportierenden Länder“⁴¹; ihre Produkte wurden exportiert, ihre technische Ausrüstung war importiert, und das Personal bestand nur in den unteren Rängen aus Einheimischen. Es wird heute auch von westlichen Industrieländern zugegeben, daß Investitionen in diesem Sektor nur einen sehr geringen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Gastländer leisteten. Der Satz „Investitionen sind der Motor des Wachstums“ galt hier nicht: die Plantagen in Fernost, der Bergbau im ehemaligen Belgischen Kongo, die anfänglich vom Ausland beherrschte Erdöl-industrie in Mexiko sind Beispiele für ein Operieren in weitgehender Isolation von der räumlichen Nachbarschaft.

Die Periode der ausländischen „Enklaven“ scheint jedoch überwunden zu sein. Die Extraktionsindustrien haben sich stärker mit der ein-

⁴⁰ Vgl. G. M. Meier, The Contribution of Private Foreign Capital, Note, in: Leading Issues . . ., a. a. O., S. 156.

⁴¹ H. W. Singer, The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries, in: American Economic Review, Bd. 40 (1950), S. 475.

heimischen Wirtschaft verflochten. Geht man davon aus, daß Direktanlagen im verarbeitenden Sektor den Industrialisierungsprozeß durch die auftretenden Verkettungseffekte am stärksten fördern, so läßt sich schon aus der Zusammensetzung der bisherigen Direktinvestitionen folgern, daß von dieser Seite her ein Impuls ausgeübt wurde. — Die Direktinvestitionen aller DAC-Mitglieder gingen in der Zeit von 1956 bis 1966 zu nur etwa einem Drittel in die Erdölindustrie, der größere Rest wurde in anderen Branchen investiert. — Die bis Ende 1966 akkumulierten Investitionssummen vermitteln eine weitere Information. Von der Gesamtsumme in Höhe von rund 30 Mrd. \$ entfällt ungefähr die Hälfte auf Bergbau und Erdöl, auf die verarbeitende Industrie etwas mehr als ein Viertel. Aus der Verteilung der im letztgenannten Sektor investierten 8,1 Mrd. \$ auf Ländergruppen wird ersichtlich, daß zumindest einzelne Regionen in den Genuß von „Verkettungs-Effekten“ gekommen sein müssen. Über die Hälfte, nämlich 5,3 Mrd. \$, floß nach Lateinamerika, es folgen Asien mit 1,3 Mrd. Afrika mit 806 Mio., die europäischen Entwicklungsländer mit 618 Mio. und der mittlere Osten mit 83 Mio. \$. Inwieweit im Einzelfall nachgelagerte Branchen durch Kostensenkungen begünstigt und vorgelagerte Sektoren durch zusätzliche Nachfrage stimuliert wurden, kann hier nicht belegt werden.

Ein weiterer Gewinn besteht darin, daß investiert werden kann, ohne daß im Inland in gleicher Höhe gespart werden muß; die Versorgung in der Zukunft steigt bei gleichbleibendem gegenwärtigen Konsumverzicht.

Vorteilhaft wirkt sich ferner die bessere Kenntnis der Märkte in den Industrieländern aus. Die hierdurch ermöglichte Exportsteigerung ist in den Entwicklungsländern mit schwacher Devisenlage hoch willkommen.

Auf der Gewinnseite stehen schließlich auch die verschiedenen, nicht über den Markt wirksamen externen Effekte, die von Direktinvestitionen ausgehen. Diesem viel zitierten Vorteil sei — wie der Wirkung auf die Zahlungsbilanz — ein besonderer Abschnitt gewidmet.

Auf die Verlustseite gehören — zumindest bei kurzfristiger Betrachtung — die besonderen Vergünstigungen, die den ausländischen Firmen eingeräumt werden, um ihnen den Entschluß zur Investition zu erleichtern. Die Staatseinnahmen werden hierdurch reduziert, wenn die Vergünstigung über das Ausmaß hinausgeht, das ausgereicht hätte, um eine positive Investitionsentscheidung herbeizuführen, und wenn es aus politischen Gründen unmöglich ist, einheimischen Industriellen die den Ausländern zugestandenen Konzessionen vorzuhalten. Die Folge kann sein, daß Ausgaben unterbleiben, die möglicherweise einen positiven Effekt auf das Wachstum gehabt hätten. — Da die Budget-

probleme der Entwicklungsländer vielfach kurzfristiger Natur sind, läßt sich dieses Argument mit dem Hinweis auf spätere Mehreinnahmen nur zum Teil entkräften⁴².

Zweitens kann die Einführung arbeitssparender Verfahren zu technologischer Arbeitslosigkeit führen, der keine Mehrnachfrage nach Arbeitskräften an anderer Stelle entspricht. Übernehmen einheimische Firmen diese Techniken, wie es z. B. in Indien geschehen ist⁴³, so verstärkt sich dieser Effekt.

Verändern Direktinvestitionen die Einkommensverteilung zugunsten der Bezieher niedriger Einkommen, so kann gesamtwirtschaftlich die Sparneigung sinken. Das gleiche mag die Tatsache bewirken, daß Konsumgüter, die vorher durch Zollmauern ferngehalten wurden, jetzt im Inland hergestellt werden.

Als letzter Posten auf der Verlustseite sei eine mögliche Verschlechterung der commodity terms of trade genannt. Sollte dieser Fall eintreten, so bleibt die Steigerung des Realeinkommens unter dem Zuwachs des Produktionsvolumens, außerdem ergibt sich ein negativer Effekt auf die Zahlungsbilanz.

Dies sind jedoch Einwendungen, die nicht den Direktinvestitionen speziell angelastet werden können, sondern allgemeine Folge des Industrialisierungsprozesses sein können.

2. Einzelne Effekte

a) Die Wirkung auf die Zahlungsbilanz

Es ist bereits traditionelle Lehrmeinung in der Nationalökonomie, daß Auslandsanleihen früher oder später die Zahlungsbilanz des Schuldnerlandes belasten⁴⁴. Geht man von einem Zustand der Schuldenfreiheit aus und analysiert man die Effekte eines einsetzenden Stromes von Auslandsanleihen, so kommt man zu dem Schluß, daß Amortisationen und Zinszahlungen das Niveau des Zuflusses an neuen Anleihen erst erreichen und schließlich darüber hinausgehen, so daß die Währungsreserven des Schuldnerlandes von da an abnehmen müssen. Wie Domar gezeigt hat, beruht dieses Ergebnis auf einer speziellen Annahme: Die Wachstumsrate der neuen Ausleihungen muß kleiner sein als der jeweilige Zinssatz. Sind beide Größen gleich, so wird sich die Zahlungsbilanz ausgleichen; ist die Zuwachsrate der Ausleihungen größer als der Zinssatz, so ergibt sich für das Schuldnerland

⁴² Vgl. G. M. Meier, a. a. O., S. 154.

⁴³ Vgl. M. Kidron, a. a. O., S. 305 ff.

⁴⁴ Vgl. E. F. Domar, The Effect of Foreign Investment on the Balance of Payments, in: American Economic Review, Bd. 40 (1950), wieder abgedr. in Essays in the Theory of Economic Growth, New York 1957, S. 130 f.

ein Zahlungsbilanzüberschuß. Die aktuelle Situation, die in vielen Entwicklungsländern durch eine — von der Zahlungsbilanz her gesehen — begrenzte oder schon erschöpfte Aufnahmefähigkeit für neue Kredite gekennzeichnet ist, läßt erkennen, daß die traditionelle Annahme die Realität genau trifft.

Diese Aussagen gelten mit gewissen Einschränkungen auch für Direktinvestitionen. An die Stelle der relativ stabilen oder zumindest im voraus berechenbaren Amortisationszahlungen tritt hier die Repatriierung des importierten Kapitals.

Diese Größe ist theoretisch schwer zu fassen; die Kapitalrückflüsse aus Entwicklungsländern zeigen ein sehr unregelmäßiges Verhalten, und die Ursachen hierfür lassen sich kaum verallgemeinern. Die Annahme, daß Direktinvestitionen die Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer belasten, wird auch weniger mit dem Hinweis auf Repatriierungen begründet als mit dem Argument, daß Direktinvestitionen im Vergleich zu Anleihen — und insbesondere öffentlichen Anleihen — für das empfangende Land zu „teuer“ sind⁴⁵.

Geht man von einem Zins von 3 vH für öffentliche Kredite aus, so scheint dieses Argument auf den ersten Blick überzeugend. Die Gewinne, die z. B. US-amerikanische Direktinvestitionen im Ausland erbrachten, sanken im Durchschnitt in der Zeit von 1956 bis 1964 in keinem Jahr unter 10,7 vH des eingesetzten Kapitals. 1964 betrug der Gewinn aus allen US-Direktinvestitionen 11,5 vH. Die in Afrika und Asien erzielten Überschüsse lagen mit 21 vH und 35 vH weit über diesem Durchschnitt⁴⁶.

Die Zahlungsbilanz berühren indessen nicht die Gewinne, sondern nur die Gewinntransfers ins Ausland. Auch hierzu ein Beispiel: In Indien betrug der Gewinn ausländischer Firmen im Jahr 1960 481 Mio Rupien, 1961 488 Mio Rupien. Hiervon wurden 1960 145 Mio Rupien in Indien zurückbehalten, 336 Mio gingen ins Ausland. Für 1961 lauten die Zahlen in gleicher Reihenfolge 158 Mio und 330 Mio Rupien. Relativ ausgedrückt: rund zwei Drittel der Gesamtgewinne belasteten die Zahlungsbilanz. Im Zeitraum 1948—1961 sank der Anteil der Überweisungen ins Ausland lediglich im Jahre 1956 auf etwa die Hälfte der Gesamtgewinne, in allen anderen Jahren lag er z. T. wesentlich darüber⁴⁷. Kidron kommt zu dem Schluß, daß die indische Zahlungsbilanz im gleichen Zeitraum als Folge von Direktinvestitionen insgesamt mit einem Betrag von 4.713 Mio Rupien belastet wurde. Dieser Saldo er-

⁴⁵ Vgl. B. Horvat, Comment on Professor Kafkas Paper, in: Capital Movements . . . , a. a. O., S. 232.

⁴⁶ Vgl. A. M. Kamarck, The Financial Experience of Lenders and Investors, in: Capital Movements . . . , a. a. O., S. 98 ff.

⁴⁷ Vgl. M. Kidron, a. a. O., S. 306.

rechnet sich wie folgt: Die Brutto-Direktinvestitionen erreichten 2.471 Mio. Diesem Gewinn an Währungsreserven stand ein Verlust von 7.184 Mio gegenüber; er setzte sich zusammen aus 1.411 Mio für Repatriierungen, 3.810 Mio für Gewinnüberweisungen und 1.963 Mio Rupien für die Zahlung von Tantiemen, Gebühren usw. Selbst wenn man den letzten Posten aus der Rechnung herausläßt, ergibt sich ein Defizit für Indien⁴⁸. (Termini und Schlußfolgerungen sind zu verstehen im Sinne einer nur beschränkt aussagefähigen Gewinn- und Verlustrechnung.)

Es ist vielleicht interessant, an dieser Stelle einen Fall vorzuführen, der zeigt, daß nicht nur die Direktinvestitionen in ihrer Gesamtheit, sondern auch schon einzelne Projekte für die Zahlungsbilanz eines Landes problematisch werden können. Der Fall „General Motors in Australien“ berührt zwar kein Entwicklungsland, aber die Ausgangslage ist der in Entwicklungsländern insofern ähnlich, als Australien anfänglich nicht zu den Industrieländern gehörte; außerdem läßt sich mit seiner Hilfe die spezielle Zahlungsbilanzproblematik der Direktinvestitionen in reiner Form demonstrieren⁴⁹: General Motors begann 1926 in Australien mit der Montage importierter Automobilteile. Bis 1954 hatte sich aus diesen Anfängen eine komplette G.M.-Autoindustrie entwickelt, die ein außerordentlich erfolgreiches Modell auf den Markt brachte. Die Firma hatte die wichtigste Anforderung erfüllt, die an ausländische Investoren gestellt wird: der Wagen bestand vollständig aus im Inland produzierten Teilen, er war „Australian except for the key“. Die Importbedürfnisse waren reduziert, und außerdem hatte G.M. einen Beitrag zur Industrialisierung geleistet. Gleichwohl erregte die Firma den Unwillen der australischen Öffentlichkeit und beschwore die Gefahr zahlungsbilanzpolitischer Eingriffe, als bekannt wurde, daß 1953/54 der Gewinn der Gesellschaft mit 9,8 Mio £ 560 vH des ursprünglich in Dollars investierten Betrages ausmachte und daß von diesem Überschuß 4,5 Mio £ an die Muttergesellschaft abgeführt worden waren. Dies entsprach 260 vH der ursprünglichen Investitionssumme. Es lag auf der Hand, daß die Belastung der Zahlungsbilanz bei unverminderter Expansion der Firma und gleichen Ausschüttungssätzen sich in Zukunft noch steigern würde.

Das Beispiel macht deutlich, daß man nur einen Zahlungsbilanzeffekt trifft, wenn man sich darauf beschränkt, Gewinnüberweisungen und Repatriierungen zu addieren, um sie mit — evtl. Jahre zurückliegenden — Anfangsinvestitionen zu vergleichen. Die durch Importsubstitution

⁴⁸ Vgl. derselbe, a. a. O., S. 310.

⁴⁹ Vgl. E. Penrose, Foreign Investment and the Growth of the Firm, in: Economic Journal, Bd. 66 (1956), S. 220 ff.

ersparten Devisenbeträge sind im eben behandelten Fall nicht berücksichtigt. Es ist nicht sehr wahrscheinlich, daß es sich dabei um zu vernachlässigende Größen handelt. Solange nicht wenigstens grobe Annäherungswerte für die Beträge ermittelt sind, bleibt die Analyse der Zahlungsbilanzwirkungen unvollständig. Es bleibt indessen zuzugeben, daß Direktinvestitionen — ob mit oder ohne Berücksichtigung der Substitutionsauswirkungen — die Zahlungsbilanzsituation der Gastländer verschlechtern können. Geht man davon aus, daß diese früher oder später gezwungen sein werden, im Falle der Verschlechterung ihr Defizit zu beseitigen oder wenigstens zu reduzieren, so ergibt sich eine zweite Kategorie von Kosten: die häufig nachteilige Wirkung restriktiver Maßnahmen auf den Entwicklungsprozeß⁵⁰. Höhere Besteuerung und Geldverknappung hemmen Konsum und Investition, eine Abwertung kann die terms of trade verschlechtern und zu Friktionen im Wirtschaftsablauf führen usw. Dem läßt sich aber entschieden entgegenhalten, daß die Ursache für eine katastrophale Zahlungsbilanzlage wohl nur in den seltensten Fällen bei den Direktinvestitionen zu suchen ist.

b) Training, Technik und Management

Die Möglichkeit, von der überlegenen Technologie und den Erfahrungen der ausländischen Unternehmungen zu profitieren, gilt als eines der stärksten Argumente zugunsten von Direktinvestitionen. Der besondere Vorteil für die Entwicklungsländer besteht darin, daß technisches und organisatorisches know how und Training des einheimischen Personals unentgeltlich vermittelt werden, wenn die ausländische Firma investiert oder die Produktion aufnimmt. „As a rule ... foreign private investment is in the form of an equity interest from which there flow, in accordance with the circumstances of each case, managerial, technical and other benefits“ konstatiert der Stikker-Report⁵¹. Die offiziellen Äußerungen westlicher Industrieländer haben in diesem Punkt fast den gleichen Wortlaut; bisher wurde allerdings nicht viel unternommen, um diese pauschalen Anmerkungen durch theoretische Analysen und empirisches Material abzusichern. Unter welchen Umständen ist der Gewinn für die Gastländer am größten? Wieviel Gewinn haben sie bisher gehabt? Auch an dieser Stelle kann darauf keine Antwort gegeben werden; das Folgende ist eher der Versuch einer Interpretation.

Die benefits, von denen der Stikker-Report spricht, gehören zu der Kategorie der sogenannten „außermanntmäßigen external economies“, es sind „außerhalb der verursachenden Wirtschaftseinheiten anfallende Vorteile ... die anderen Wirtschaftseinheiten unentgeltlich zufallen“⁵².

⁵⁰ Vgl. G. M. Meier, a. a. O., S. 155.

⁵¹ Stikker-Report, S. 28.

⁵² M. Bohnet, Die Konzepte der „External Economies“ unter besonderer

Wenn ausländische Firmen Lehrwerkstätten einrichten oder Schulungskurse abhalten, die das einheimische Personal in den Stand setzen, den installierten Produktionsapparat zu bedienen und funktionsfähig zu halten, so läßt sich die Existenz solcher Vorteile leicht nachweisen. Gerade in den Entwicklungsländern gehört die Berufsausbildung zu den Staatsaufgaben. Wird der Staat durch private Aktivität von dieser Aufgabe entlastet, so spart er dadurch Mittel, die er — angesichts des unzureichenden allgemeinen Ausbildungsniveaus — an anderer Stelle wirkungsvoll einsetzen kann. Es fehlt nicht an Beispielen dafür, daß ausländische Unternehmungen sich in dieser Hinsicht verdient gemacht haben: Der Unilever-Konzern etablierte schon vor dem zweiten Weltkrieg ein eigenes Schulsystem in West-Afrika, Berliet gründete 1957 in Lyon eine technische Schule für Marokkaner, Firestone unterhält Grund- und Fachschulen in Liberia. — Der durch formale Ausbildung eingeleitete Lernprozeß wird durch die praktische Arbeit im Betrieb fortgeführt. Dieses „on-the-job-training“ macht die einheimischen Arbeitskräfte mit den Forderungen vertraut, die der moderne Produktionsprozeß an die einzelne Person stellt, es diszipliniert und verbessert insgesamt die Qualität des Faktors Arbeit. Wechselt in dieser Weise ausgebildete Arbeiter in einheimische Unternehmungen über, so fallen dort external economies an, da die Ausbildung erspart und die Einarbeitungszeit verkürzt wird. All dies ist kaum umstritten.

Über Existenz und Ausmaß der übrigen externen Wirkungen — unentgeltliches technisches und organisatorisches know how — besteht dagegen weder Klarheit noch Übereinstimmung. Dies mag dadurch begründet sein, daß solche external economies nicht automatisch produziert werden, sondern — je nach der besonderen Situation — eintreten, aber auch ausbleiben können.

Häufig werden die entscheidenden Managerpositionen nicht mit einheimischen Angestellten besetzt, so daß diese — auch wenn der Tochter von der Muttergesellschaft weitgehende Entscheidungsfreiheit gelassen wird — besondere Fähigkeiten gar nicht erst erwerben können. Es hat allerdings den Anschein, daß die internationalen Firmen ihre Personalpolitik in dieser Hinsicht revidieren. So gehört es zu den sechs Investitionsgeboten, die ein Präsident der I.B.M. kürzlich formulierte, daß Auslandsfilialen von Staatsangehörigen des jeweiligen Gastlandes geleitet werden sollen⁵³. Auch britische Firmen in Indien „indianisieren“ seit einiger Zeit das leitende Personal ihrer dortigen Niederlassungen. Es ist aber zweifelhaft, ob man das tatsächliche Heranwachsen einer

Berücksichtigung ihrer Bedeutung für die Entwicklungsländer, Berlin 1968, S. 59.

⁵³ Vgl. R. Hellmann, Auslandsinvestitionen und europäische Souveränität, in: Europa-Archiv, 23. Jg. (1968), 18. Folge, S. 678.

indischen Unternehmerschicht hierzu in Verbindung setzen darf. Die großen indischen Firmen sind in der Regel durch Personen gegründet und geleitet worden, die aus dem indischen Handels- und Bankensektor stammen⁵⁴. Die im zweiten Weltkrieg aufblühende Kleinindustrie hat vermutlich Impulse von ausländischen Firmen empfangen, aber nicht auf dem Weg des Management-Training, sondern über die Technologie. Diese Kleinindustrie wurde durch drei Berufsgruppen hervorgebracht: Handwerker, Kaufleute und Ingenieure. Direkter ausländischer Einfluß zeigt sich am deutlichsten in den Firmen, die von Handwerkern geleitet werden. Diese Gruppe besitzt keine besondere formale Ausbildung; die vorhandenen Kenntnisse wurden bei der Fabrikarbeit erworben. Die in den Handwerker-Betrieben laufenden Maschinen sind selbstgebaute Imitationen der importierten Vorlagen, mit denen man sich in der Fabrik vertraut gemacht hatte. Sobald diese Unternehmungen eine gewisse Größe erreicht haben, wird der Faktor „organisatorisches know-how“ zu einem kaum zu beseitigenden Engpaß⁵⁵. — Ohne eingehende Fallstudien wird es kaum möglich sein, diesen Faktor — wo er vorhanden ist — als einen externen Vorteil zu identifizieren.

Wenn es heißt, daß private Direktinvestitionen den technischen Fortschritt in Indien kaum oder überhaupt nicht inspiriert haben⁵⁶, so ist dies mit Sicherheit falsch; es ist vermutlich richtig, wenn die mangelnde Verbreitung organisatorischen und technischen Wissens damit gemeint ist. Systematische Forschung in Unternehmungen blieb weitgehend auf die Industrieländer beschränkt; die indischen Beiträge zur Technologie wurden kaum von der privaten Wirtschaft, sondern weitgehend vom Staat organisiert.

Es sei dahingestellt, inwieweit sich dieses Ergebnis, das weitgehend auf Hypothesen beruht, verallgemeinern läßt. — Man sollte von der Tätigkeit ausländischer Firmen in Entwicklungsländern nicht zu viel erwarten. Auch eine Unternehmung, die sich im Hinblick auf die Bedürfnisse und Mentalität ihrer Umwelt gut anzupassen versteht, bleibt Interessen verpflichtet, die mit denen des Gastlandes nicht identisch sind.

Schluß: Zu lösende Aufgaben

Wenn wir hier unsere Untersuchung abschließen, dann müssen wir feststellen, daß die Ergebnisse für Praktiker wie Theoretiker gleichermaßen unbefriedigend sind. Der Praktiker wird zwar im ersten Teil bei

⁵⁴ Vgl. D. J. Lokonathan, Supply of Entrepreneurs and Technologists with Special Reference to India, in: Economic Development with Special Reference to East Asia, hrsg. K. Berrill, London—New York 1964, S. 168 f.

⁵⁵ Vgl. derselbe, a. a. O., S. 176 ff.

⁵⁶ Vgl. M. Kurian, a. a. O., S. 280 f.; M. Kidron, a. a. O., S. 303 ff.

der Betrachtung der für seine Entscheidungen wichtigen Umweltbedingungen noch nicht beunruhigt sein, wenn er sich „sowohl-als auch“-Feststellungen gegenüber sieht. Dies entspricht dem ihm bekannten Alltag, in dem er nach dem Konzept des unternehmerischen Wagnisses zwischen Unsicherheiten zu wählen hat. Er wird es aber enttäuschend finden, wenn ihm im zweiten Teil die Sicherheit einer positiven Wirkung seiner Investitionen auf die Volkswirtschaft des Gastlandes genommen wird. Hier wird ihm indirekt zugemutet, bei seinen privatwirtschaftlichen Entscheidungen auch solche volkswirtschaftlichen Gesichtspunkte des Gastlandes zu berücksichtigen, die er nicht voll übersehen kann oder die gar nicht durch ihn, sondern durch die Gesamtheit von Direktinvestitionen in diesem Land hervorgerufen werden.

Für den Theoretiker mag es hilfreich sein, wenn er Anhaltspunkte gewinnt, um von Pauschalurteilen über Wert und Wirkung von Direktinvestitionen Abschied nehmen zu können. Er wird aber ungern dafür eine Kasuistik in Kauf nehmen, die nur zu weiteren Einzelbetrachtungen verleitet und immer weniger eine Beurteilung des wichtigen, weltwirtschaftlichen Instrumentes der Direktinvestition erlaubt. In dieser Situation mag es viele Auswege geben; wir möchten einen aufzeigen, der u.E. für die Praxis wie für die Theorie fruchtbar sein kann.

Ausgangspunkt unserer Betrachtungen waren die zwei Seiten der Direktinvestitionen oder, wie wir es auch formulieren können, ihre Doppelnatur. Die Entscheidung über die Direktinvestitionen muß sich einfügen in den Unternehmensplan im Lande A und in den volkswirtschaftlichen Plan (Entwicklungsplan) im Lande B. „Doppelnatur“ will sagen: einmal ist die Direktinvestition ein Mittel zur langfristigen Gewinnmaximierung, zum andern aber ein Instrument der Entwicklungspolitik der Gastländer.

Unsere Untersuchung hat die Allgemeingültigkeit der bisherigen Urteile eingeschränkt, relativiert und sichtbar gemacht, daß eine Kongruenz der beiden Seiten — hier Unternehmensinteresse, dort Interesse des Entwicklungslandes — nicht a priori als gegeben angesehen werden darf.

Die Aufgabe wäre nun, aufzuzeigen, unter welchen Bedingungen eine Kongruenz der Interessen erreicht werden kann. Eine solche Untersuchung würde sich vermutlich eines Teiles der bereits vorhandenen Typologien der Entwicklungsländer bedienen und dabei wahrscheinlich mit wenigen Kriterien: Beschaffenheit des Binnenmarktes, Dringlichkeit der weltwirtschaftlichen Verflechtung, auskommen können, um den von den Direktinvestitionen erwarteten Beitrag zum Entwicklungsprozeß festzustellen. Diese Erwartungen werden hinsichtlich Zweck, Umfang, Branche und Unternehmensform der Direktinvestition unter-

schiedlich sein. Sie wären aber aus der Theorie ableitbar und ohne Zuhilfenahme politischer Argumente begründbar.

Es wäre dann eine weitere Aufgabe, nach der kongruenten Politik der Unternehmer und der Entwicklungsländer zu fragen. Was die Unternehmenspolitik angeht, so ist zu vermuten, daß die bisherigen Formen der privaten Direktinvestitionen überwiegend als Vorformen der internationalen Verflechtung anzusehen sind. Allein die Zurechnung eines „Zweigunternehmens“ zur Nationalität des Mutterlandes erscheint in manchen Fällen schon heute als ein Anachronismus. Lassen Sie uns vermuten, daß die „Mission“ der Direktinvestitionen sich auch weiter als gültig erweisen wird, aber unter der Einschränkung, daß in einer sich wandelnden Welt auch Formen und Ziele der Direktinvestitionen sich wandeln müssen.

Ursache und Auswirkungen der Ergebnisse der Welt-Handelskonferenz von Neu-Delhi 1968

Von *D. Markus Timmler*, Bad Godesberg

Herr Vorsitzender, meine Herren! Zunächst möchte ich ein Wort herzlichen Dankes sagen, Ihnen Herr Professor Pfister für Ihre liebenswürdige Einladung zur Teilnahme an dieser Tagung und Ihnen Herr Dr. Thiessen, der Sie freundlicherweise die Anregung dazu gegeben haben.

Es ist das zweite Mal, daß ich den Vorzug habe, während einer Tagung des Entwicklungsausschusses dieser ehrwürdigen Gesellschaft Fragen zu diskutieren, von denen wir alle wissen, daß und wie sehr sie für jeden Einzelnen wie für das öffentliche wirtschaftliche Interesse unseres Volkes von ähnlich vordringlichem, wenn auch jeweils ganz anders geartetem Belang sind wie für die Entwicklungsländer selbst. Die Verbundenheit des Publizisten mit diesen Fragen ist eigener Art. Mehr als jeder andere fühlt er sich gemäß seinem Auftrag neben der Öffentlichkeit der Sache verpflichtet. Nichts destoweniger muß er über die Auffassung aller Beteiligten, der Wissenschaftler, der Praktiker wie der internationalen Organisationen mit Bezug auf diese Fragen gründlich unterrichtet sein. Er muß die Gruppen-Interessen ebenso kennen wie die jeweils politische Haltung. Erst diese Kenntnis setzt ihn in die Lage, im Hinblick auf die Sache mit seiner Arbeit vielleicht einen bescheidenen Beitrag leisten zu können, der darin bestünde, durch eine unvoreingenommene Analyse allen Interessen eine objektive Orientierung zu bieten.

Allerdings kann er schon dadurch Ärgernis erreigen; denn nicht selten wollen wir Menschen ja, wie wir nun einmal sind, nicht in unseren Vorstellungen gestört werden, sind wir anderen Meinungen gegenüber eher ver- als aufgeschlossen.

Herr Vorsitzender, ich meinte an diesen Standort des Publizisten einleitend erinnern zu sollen für den Fall, daß irgendeine meiner Äußerungen nicht von vornherein auf Zustimmung stößt.

Weiter möchte ich sagen: Ich spreche nicht darüber, ob die Auffassungen, die in der Welt-Handelskonferenz vorherrschen, richtig sind, z. B. über die Bedeutung der „Gräben“ oder „Lücken“, zu „deutsch“,

der gaps, oder ob der Handel für die wirtschaftliche Entwicklung so grundlegend ist, etwa wie Prebisch meint.

Und in diesem Zusammenhang noch ein Letztes: Ich werde manches kurz sagen, sagen müssen, und das könnte leicht als einseitiges Urteil oder gar als Parteinaahme ausgelegt werden. Das ist es nicht. Aber im Rahmen eines solchen Vortrages kann ich die riesige Fülle des Stoffes nicht begründend analysieren. Ich kann nur versuchen, Aspekte aufzuzeigen; seien Sie aber überzeugt, daß dieses auf Grund einwandfreier Unterlagen und nach jeweils sehr sorgfältigen, vorausgegangenen Überlegungen geschieht.

Wenn ich nun zu meinem Thema, den Ursachen und Auswirkungen der Ergebnisse der Welt-Handelskonferenz, die vom 1. Februar bis 29. März dieses Jahres in Neu-Delhi stattgefunden hat, komme, so müssen wir meiner Meinung nach diese weltweite Begegnung von Not und Reichtum zunächst vor dem allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Hintergrund sehen. Sie kennen die diesbezüglichen Zahlen. Ich brauche sie in diesem Kreis nicht zu wiederholen. Stattdessen und in Ergänzung dazu möchte ich auf einige wirtschaftspsychologische Gegebenheiten hinweisen und damit versuchen, die Haltung der Geber wie der Empfänger in Neu-Delhi verständlicher zu machen.

Die Vertreter der Geber-Staaten stützen sich bei ihrem Verhalten auf eine bemerkenswert unangreifbare Mischung von Theorie, Praxis und Wohlstand, die durch den Erfolg jeden Tag neu gerechtfertigt wird. Das System der Wirtschaft des mehr oder minder freien Wettbewerbs hat sich fraglos bewährt: Die Zuwachsraten des Brutto-Sozial-Produktes sind mehr oder minder beständig. Sie bewegen sich bei einer ohnehin hohen Ausgangslage pro Jahr zwischen 4 und 6,5 %. Die Steigerung des Handels zwischen den Industrie-Staaten dieser wirtschaftlichen Prägung liegt über dem Durchschnitt des Welt-Handels, 8 % hier, zwischen den Staaten der EWG sogar bei 15 %.

Unangreifbar wie das System erscheint auch die Methode, mit der die einzelnen wirtschaftlichen Aufgaben angegangen werden: Das Wechselspiel zwischen Theorie und Praxis hierbei ist fast perfekt. Die Forschung ist in ihrer wesentlichen Zielsetzung auf die praktische Anwendung ausgerichtet, und umgekehrt gibt die Praxis im Verein mit Erfahrung den Wissenschaftlern bzw. Technikern ständig neue Anregungen. Die Minister der Industrie-Staaten wissen bei den Verhandlungen, wovon sie reden, und sie vermögen das Ausmaß ihrer Entscheidungen abzuschätzen. Wo dies nicht der Fall ist, werden sie von Unternehmern, Kaufleuten und Landwirten sehr bald des Richtigen und für die jeweiligen Interessen Notwendigen belehrt.

Dieses fruchtbare Wechselspiel zwischen Theorie und Praxis fehlt in den Entwicklungsländern, hier mehr, dort weniger, und wieder anderswo völlig. Die führende Schicht der Dritten Welt ist zwar ähnlich wie wir in London, Paris oder Harvard zur Schule gegangen. Aber sie sind weder in einer Industriegesellschaft aufgewachsen, noch haben sie Gelegenheit gehabt, die auf diesen Schulen erworbenen Lehrsätze auf ihre allgemeine praktische Brauchbarkeit zu überprüfen, geschweige denn auf die Besonderheiten ihres eigenen Landes hin, einfach weil in den meisten Ländern die Möglichkeiten dazu nicht vorhanden sind. Anders ausgedrückt: Unsere Vorstellungen von Entwicklung gründen sich auf Erfahrungswissen, die der Menschen der Dritten Welt werden von leeren Mägen und dem Transistor-Radio bestimmt.

Die Mehrzahl der Sprecher der jungen Völker ist dazu noch der Überzeugung, daß eine bloß einseitige Kenntnis der Theorien ausreicht

1. als Grundlage für Forderungen und
2. auch als Maßstab, mit dem die Vertreter der Dritten Welt das Tun und Handeln der Industrie-Staaten messen.

So erklärte Hamani Diori bei seinem Besuch in Deutschland Ende September 1967 in diesem Fall allerdings zutreffend: „Jeder weiß, daß der Welt-Markt-Preis nur ein Mythos ist. Der amerikanische Bauer bekommt für seine Erdnüsse dreimal mehr als der senegalesische. Aber das hindert nicht, daß in Amerika der Preis für ein Kilo niedriger liegt als in Senegal, weil die amerikanische Regierung ihn subventioniert“.

Und weiter konnte der Präsident der Republik Niger und Sprecher der 14 Staaten der GAMO¹, der Gemeinsamen Afrikanisch-Madagassischen Organisation¹, vorwurfsvoll fragen: „Ist es unter diesen Bedingungen normal, daß die industrialisierten Länder sich über den Begriff des Welt-Markt-Preises hinwegsetzen? Ist es dann richtig, so fragen wir uns, die assoziierten Länder aufzufordern, sich streng an diesen Welt-Markt-Preis zu halten. Das ist eines der Probleme, über das ich Sie bitte nachzudenken“, forderte Diori seine Hörer aus Wirtschaft, Handel und Finanzwesen des Bezirks Köln auf.

Der Sprecher der „Gruppe der 77“, der Brasilianer Azeredo da Silveira, wies mich in Neu-Delhi auf den Gegensatz zwischen eigenem Verhalten der Industrie-Staaten und ihren Erwartungen für das Verhalten der Entwicklungsländer hin. „Wir sind zwar wirtschaftlich unterentwickelt, aber nicht geistig“, sagte er u. a., „man kann uns nichts

¹ Vom gleichen Verfasser: „Die gemeinsame afrikanisch-madagassische Organisation“, hrsg. v. d. Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Köln, 1967.

vormachen, und wir wissen sehr wohl einzuschätzen, was möglich ist oder nicht.“ Nun, es sind wohl Zweifel angebracht, ob dieser so global geäußerte Ausspruch eines Sprechers der Dritten Welt in allen Fällen gerechtfertigt ist.

Gleichwohl wollte ich auf diesem Gegensatz zwischen bloß theoretischem Wissen auf der einen und dem an der Praxis geschulten Erfahrungswissen auf der anderen Seite sowie auf die sich daraus ergebenden psychologischen Folgen zunächst hingewiesen haben.

Sodann scheint mir in diesem Zusammenhang der Umstand bemerkenswert, daß bei der Zusammenarbeit zwischen Industrie-Staaten und Ländern der Dritten Welt die Vorstellungen über die Teilung der Aufgaben noch verschwommen sind. Zwar spricht man in den Entwicklungsländern in zunehmendem Maße von der Notwendigkeit eigener Anstrengungen und Leistungen.

Im Grunde genommen hat man jedoch in der Dritten Welt — beeinflußt durch eine unaufhörlich hämmерnde Propaganda der Kommunisten — noch immer nicht den Standpunkt ganz aufgegeben, daß die Empfänger alle Rechte hätten und die Geber alle Pflichten. In den Industrie-Staaten wiederum ist die Auffassung zwar bewußt, aber noch nicht im Unterbewußtsein überall beseitigt, daß die Hilfe für die Entwicklungsländer in erster Linie doch eine Sache des eigenen wohlwollenden Ermessens sowie der Generosität und erst in zweiter Linie auch des eigenen Interesses sei.

Damit bin ich bei einem dritten Gedanken, der meiner Meinung nach das Vage und Unbefriedigende der Beschlüsse von Neu-Delhi verständlicher macht. Sind die Entwicklungsländer für die Industrie-Staaten tatsächlich unentbehrlich?: Synthetika ersetzen natürlich Rohstoffe. Dank der modernen Wissenschaft werden die verwendeten Grundstoffe in zunehmendem Maße rentabler genutzt, die Industrie-Staaten einschließlich der kommunistisch regierten, bestreiten vier Fünftel des Welt-Handels, die Entwicklungsländer nur noch ein Fünftel, und selbst dieser Anteil nimmt ständig ab. Stehen also die Industrie-Staaten wirklich, wie neulich während einer Diskussion in Tel Aviv behauptet wurde, unter dem Druck ihrer Kapazitäten und sind sie auf die Entwicklungsländer als Absatz-Märkte angewiesen? Oder bietet die aus Satelliten, Jumbo-Jets und Raumfahrt entstehende Zone oberhalb der Erde, bietet dieses Betätigungsgebiet, bieten weitere technische Erfindungen, die fraglos gemacht werden, genügend Möglichkeiten, die Kapazitäten unserer Fabriken gewinnbringend zu beschäftigen, wenn einmal der echte und vorgetäuschte Bedarf der eigenen Bürger bzw. die Werbung nicht mehr alle Maschinen am Laufen halten sollten?

Nun, die Erfahrung gerade der letzten Monate hat gezeigt, daß dieses über oder außerhalb unserer Erde errichtete Betätigungsfeld, daß die modernen Erfindungen der Elektronik — auch wenn wir an den letzten russischen Raum-Flug denken —, mehr ein Gegenstand der Spionage sind als daß sich daraus schon heute oder in absehbarer Zeit irgend ein zählbarer Warenaustausch auch nur zwischen den industrialisierten Staaten ergeben könnte. Die Volkswirtschaften der hochentwickelten Länder werden auf absehbare Zeit noch weiterhin mit dem Handel mit *herkömmlichen* Gütern rechnen müssen sowie mit dem heraufkommenden natürlichen Bedarf von rund 2,4 Millarden Menschen in den Entwicklungsländern. Dieser Bedarf muß allerdings erst geweckt werden — denn er ist noch nicht vorhanden —, bevor er zum Nutzen von Gebern und Empfängern geweckt werden kann.

Aber auch ohne daß dies bisher geschehen ist, wurde der Nutzen der Entwicklungsländer für die Industrie-Staaten offenbar, z. B. während des Stillstandes der Konjunktur in der Bundesrepublik, als Absatz-Märkte. Damals entdeckte die deutsche Wirtschaft Chancen auf Märkten, die sie bisher vernachlässigt hatte. Der Erfolg blieb nicht aus, und die Bemühungen tragen weiter Früchte. Für die ersten drei Monate dieses Jahres machen die Ausfuhren der Bundesrepublik allein in die assoziierten Staaten bereits 140,2 Millionen aus, das ist weit mehr als ein Drittel des gesamten Betrages von 1967. Die hohen Überschüsse der deutschen Handelsbilanz im allgemeinen sind Ihnen bekannt. Trotzdem scheint mir zumindest in einigen Industrie-Staaten die Frage, ob die Entwicklungsländer für den eigenen Fortschritt tatsächlich unentbehrlich sind, noch offen. Wäre es anders, hätten diese Länder sich in Neu-Delhi etwa in Sachen Präferenzen oder internationaler Arbeitsteilung bzw. Umstrukturierung entschiedener verhalten, als sie es getan haben.

Damit, Herr Vorsitzender, bin ich beim Kern meines Themas. Die Ursachen für das allgemein unbefriedigende Ergebnis dieser 2. Welt-Handelskonferenz reichen weit zurück, bis in jene Vorstellungen, die bei der Gründung dieser weltweiten wirtschaftspolitischen Einrichtung Pate standen. Daneben erklärt sich das Unbehagen aus den überspannten Erwartungen die die Entwicklungsländer, aber auch die Staaten des Ost-Blocks in die Arbeit der WHK überhaupt gesetzt haben und setzen.

Es gehört nicht in diesen Rahmen, die Entstehung der WHK aufzuzeigen: Die Absichten der Sowjets, die erste wirtschaftspolitische Tagung von 34 afrikanischen, asiatischen und latein-amerikanischen Entwicklungsländern Mitte 1962 in Kairo und die Beratungen sowie die diesbezüglichen Beschlüsse des ECOSOC. Wer sich dafür interessiert,

den darf ich auf meine Broschüre, die „Welt-Handelskonferenz in Genf²“ verweisen. Darin habe ich versucht, die verschiedenen Bestrebungen, die zur Gründung der WHK führten, aufzuzeigen.

Hier sei lediglich daran erinnert, daß durch den Beschuß Nr. 1760 der XVI. Tagung der Vollversammlung die Jahre von 1961 bis 1970 zur „Decade of Development“, zum „Jahrzehnt für die wirtschaftliche Entwicklung“ erklärt wurden. Wie Sie wissen, sollte am Ende dieses Jahres die jährliche Zuwachsrate des nationalen Einkommens 5 % betragen. Zu diesem Zweck sollte während dieser 10 Jahre, so besagt Absatz 2 jenes Beschlusses, u. a. in der Welt eine Wirtschaftspolitik verfolgt werden, die, wie es wörtlich heißt, darauf abzielt, „den weniger entwickelten Ländern und jenen, die von dem Export einiger weniger Rohstoffe abhängig sind, größere Verkäufe ihrer Produkte zu festen und wirtschaftlich lohnenden Preisen bei sich ausdehnenden Märkten zu ermöglichen, so daß sie ihre wirtschaftliche Weiterentwicklung in steigendem Maße aus Devisen-Einnahmen und eigenen Ersparnissen finanzieren können³.“

Nun kann man vielleicht noch ein politisches Ziel ohne exakte Prüfung der Umstände benennen. Aber ebenso voraussetzunglos im Hinblick auf wirtschaftliche Wachstumsraten zu handeln, kann niemals zu einer zuverlässigen Orientierung verhelfen. Genau das aber hat man getan, als man jene 5 % setzte. Gleichwohl geistert diese Zahl immer noch durch Dokumente und Tagungen, nicht selten in Zusammenhang mit Vorwürfen der Entwicklungsländer gegen die Industrie-Staaten.

Überhaupt erklärt sich ein Guteil der Unzufriedenheit über die Arbeit der WHK aus den zumindest unklaren, ich möchte nicht sagen, immer falschen Vorstellungen, die weite Kreise der jungen Staaten über das haben, was angesichts der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten in der Welt von heute möglich ist. Dazu kommen irrite Meinungen über die Dauer, die weltweite Abmachungen für ihr Heranreifen einschließlich der technisch-organisatorischen Vorbereitungen benötigen.

Schließlich ist vieles von Ton und Inhalt der Schlußakte der 1. Welt-handelskonferenz ganz einfach aus der Haltung der Sprecher der jungen Völker in jenen Jahren, aus dem damaligen Geist der Dritten Welt zu erklären: Die Mittel-Amerikaner hatten 1959 die „Zentral-Amerikanische Wirtschaftsgemeinschaft“, einige süd-amerikanische Staaten 1960 die „Latein-Amerikanische Freihandelszone“ gebildet, Punta del Este war 1961 gewesen, die Afrikaner hatten 1963 die „Organisation für die

² Vom gleichen Verfasser: „Die Welt-Handelskonferenz in Genf“, hrsg. v. d. Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Köln, 1964.

³ Beschuß 1710 (XVI) der Vollversammlung der VN.

Afrikanische Einheit“ errichtet, kurz, man war stolz auf diese Bekundungen des Willens zum Zusammenschluß und übersah bei allen schwungvollen Erklärungen jene Mühsal der Leistungen, die diesen Zusammenschlüssen erst Bedeutung verleihen würde. Der Block der politisch ungebundenen Staaten zeigte noch keine Erscheinungen der Erosion. Mehr noch, ihre Sprecher meinten, die politischen Kräfte des Ostens gegen die des Westens zum eigenen Vorteil ausspielen zu können. Sie übersahen freilich dabei, wie nüchtern Kommunisten und Demokraten feststellten, daß addierte Ohnmacht keine Macht und addierte Armut keinen Reichtum ergeben. Allerdings muß eingeräumt werden, daß einige von ihnen wirklich glaubten, man müsse nur das kapitalistische, das imperialistische System abschaffen, dann würden sich die Probleme ihrer Armut und Rückständigkeit sozusagen von selbst lösen.

Ebenso wäre es unfair, wollte man in Erinnerung an die zahlreichen Gespräche mit Vertretern aus den Entwicklungsländern den meisten von ihnen überhaupt die Redlichkeit absprechen. Viele von ihnen waren tatsächlich überzeugt, daß sie alles besser machen würden, hätten sie nur erst die Möglichkeit, die Welt nach ihren Vorstellungen einzurichten.

Die euphorische Stimmung der Afrikaner Anfang der sechziger Jahre nach der Befreiung von der fremden Vorherrschaft, das Hochgefühl, nunmehr selbst bestimmen zu können, riß die anderen Entwicklungsländern mit. Die Ziele wurden so hell angestrahlt, daß der dornige Weg dorthin unsichtbar wurde. Gleichwohl, es war, abgesehen von einigen Ausnahmen, weit weniger Bösartigkeit als vielmehr Unkenntnis, aus der die „schamlosen Reden“, die „demagogischen Forderungen“ flossen, wie dieses Wunschdenken nicht selten in der mißverstehenden Publizistik der westlichen Welt bezeichnet wurde.

Mittlerweile hat die Welt-Handelskonferenz in Bezug auf Kenntnis wie Erkenntnis der jungen Völker grundlegend Wandel geschaffen. Die Arbeit dieser Organisation seit Genf, also während der vier Jahre seit der 1. Welt-Handelskonferenz, war ein ständiges Bemühen um die Verbreitung von Wissen über die verschiedenen wirtschaftlichen Probleme bei den Entwicklungsländern einerseits und um ein besseres Verständnis des eigenen Interesses im Hinblick auf die Entwicklungsländer bei den Industrie-Staaten andererseits.

Ich meine sagen zu können, daß es heute — mit Ausnahme der Schiffahrt, der Rückversicherung und des sich naturgemäß ständig wandelnden Handelsrechts — wenige grundlegende wirtschaftliche Probleme gibt, die nicht analysiert wären. Wer etwas wissen will, kann es nachlesen. (Die Schwierigkeit, das sei am Rande vermerkt, scheint

mir heute vielmehr darin zu liegen, diese verschiedenen Dokumente für die Praxis überschaubar und damit brauchbar zu machen.)

Die verschiedenen Analysen und Untersuchungen wurden von dem Welt-Handelsrat, dem ausführenden Organ der Welt-Handelskonferenz bzw. in dessen Auftrag von vier Arbeitsausschüssen erstellt, nämlich dem Ausschuß für Rohwaren, für Fertige und Halbfertige Waren, für den Unsichtbaren Handel und die Finanzierung des Handels sowie für Fragen der Schiffahrt. Dazu kommt noch ein Ausschuß, der den Welt-Handelsrat — wie gesagt, die aus 55 Mitgliedern bestehende Exekutive der Welthandelskonferenz — im allgemeinen und den Ausschuß für Rohwaren im besonderen berät. Er besteht daher auch nicht aus Mitgliedern der WHK sondern aus 7 Fachleuten ad personam, die darum auch nicht turnusmäßig gewählt, sondern nach ihren fachlichen Fähigkeiten bestellt werden.

In der Zusammensetzung der vier Arbeitsausschüsse spiegeln sich übrigens „Glanz und Elend“ der internationalen Organisation, wie ein Autor unlängst die Arbeitsweise und Atmosphäre der internationalen Organisationen treffend gekennzeichnet hat.

Das Positive hierbei sehe ich darin, daß man sich bei der Zusammensetzung der Ausschüsse in bemerkenswertem Maße von Sachlichkeiten leiten ließ, insofern als man angesichts der Aufgaben von dem Grundsatz der VN: ein Mitglied — eine Stimme, abgewichen ist; denn die Industrie-Staaten sind in den Ausschüssen unverhältnismäßig stark vertreten. Vergegenwärtigen wir uns: In der WHK haben wir zur Zeit insgesamt 134 Mitglieder; davon gehören 90 zu den Entwicklungsländern, also ein Verhältnis von Entwicklungs- zu bereits entwickelten Ländern von 2:1; in den Ausschüssen aber besetzen die kommunistischen und demokratischen Industrie-Staaten zusammen insgesamt fast die Hälfte der Plätze: 24 von 55 bzw. 20 von jeweils 45.

Negativ an diesen Ausschüssen ist ihre Größe, die allenfalls Diskussionen aber nur schwer praktische Arbeit zuläßt. Das Bestreben des General-Sekretärs der WHK, Raoul Prebisch, diese Ausschüsse aus Gründen der Leistungsfähigkeit so klein wie möglich zu halten, scheiterte am Geltungsbedürfnis der Mitglieder der WHK. Für die Bearbeitung konkreter Aufgaben war und ist daher die Bildung von ad hoc-Ausschüssen oder die Beauftragung besonderer Fachkräfte erforderlich. Über deren Arbeitsergebnisse befinden dann zunächst die Ausschüsse und später der Rat. Auf diese Weise kann trotz der unnötigen Größe dieser Gremien eine Beeinträchtigung der Arbeit als solcher vermieden werden.

Diese Arbeit des Rates und der Ausschüsse, sowie deren Ergebnisse im einzelnen zu schildern, würde wiederum den Rahmen dieses Referats

sprengen. Das ist in einer Broschüre geschehen, die demnächst unter dem Titel „Von Genf nach Neu Delhi“⁴ in Fortsetzung der vorher erwähnten Arbeit „Die Welt-Handelskonferenz in Genf“ erscheint. Auch diese Broschüre gibt die Bundesstelle für Außenhandelsinformation in Köln heraus.

Hier möchte ich die Arbeit der WHK bis Neu-Delhi lediglich charakterisieren, und zwar wie folgt: In Genf war die Vielzahl der Probleme wild durcheinander aufgeworfen worden. In den folgenden Jahren wurden diese Fragen geordnet, analysiert, die Aspekte der Antwort bzw. verschiedener Antworten studiert, ihre Bedeutung für die Entwicklungsländer herausgestellt und es wurde versucht, diese Fragen nebst Vorschlägen für eine Antwort in das Ganze einer weltwirtschaftlichen Konzeption einzubauen.

Das Für und Wider ergab sich bei dem einen Problem rascher, bei anderen war es schwieriger. Immerhin waren nach einstimmiger Auffassung des Welt-Handelsrates am Vorabend der 2. Welt-Handelskonferenz u. a. folgende Fragen geklärt. Geklärt heißt, es gab in diesen Angelegenheiten praktisch nichts mehr zu untersuchen; niemand konnte sich also unter diesem Vorwand vor einer Stellungnahme drücken; jetzt mußte sich zeigen, was jede Regierung bereit war zu tun.

Zu diesen Fragen gehörten: Internationale Abkommen über Rohwaren; die Anlage, Finanzierung und Verwaltung ausgleichender Warenlager, zu „deutsch“ gemeinhin buffer stocks genannt; die Präferenzen; Ausmaß und Bedingungen der Hilfeleistungen, insbesondere der Kapital-Hilfe; die regionale Zusammenarbeit der Entwicklungsländer sowie deren eigene Leistungen. Das sind, wie gesagt, nur die wichtigsten aus einem Fächer von rund 20 Fragen-Komplexen.

Selbstverständlich war die Zeit während dieser vier Jahre nicht stehengeblieben. Technische Neuerungen, Militär-Putsche, Boom und Rezession sowie nicht zuletzt die Massenmedien: Diese und andere Faktoren hatten den ständigen Wandel so beschleunigt, daß er den Völkern in den Entwicklungsländern als Turbulenz erscheinen mußte. Dessen ungeachtet hatten sich — anders als vor der 1. Welt-Handelskonferenz — die Regierungen dieses Mal auf die anstehende neue Bewertung der wirtschaftlichen Lage im Lichte der Empfehlungen von Genf gründlich vorbereitet.

Die OECD-Staaten hatten zwei Jahre lang sehr eingehend über die Präferenzen beraten und am 1. 12. 1967 bekanntgegeben, daß sie sich auf gewisse „Grundzüge für die Festlegung einer konstruktiven und konzentrierten Politik der Förderung erhöhter Ausfuhr-Erlöse der Ent-

⁴ Vom gleichen Verfasser: „Von Genf nach Neu Delhi; Vier Jahre Welt-Handelskonferenz“, hrsg. v. d. Bundesstelle für Außenhandelsinformation, Köln 1969.

wicklungsländer“ geeinigt hätten, und zwar dahin, daß sämtliche Industrie-Staaten sämtlichen Entwicklungsländern vorübergehend und ggf. unter gewissen Schutz-Maßnahmen Zoll-Präferenzen einräumen.

Die Bekanntgabe dieses Beschlusses zu jenem frühen Zeitpunkt sollte sich später als ein taktischer Fehler erweisen. Man kann einem Kind nicht am 1. Dezember etwas geben, ihm sagen, das wäre das Weihnachtsgeschenk, und erwarten, daß es am Weihnachtsabend in Erinnerung an jene Gabe immer noch wunschlos glücklich strahlt. Nein, es wäre kein Kind, wenn es jetzt nicht ein weiteres Geschenk erwartete. So ähnlich war die Lage im Hinblick auf die Bereitschaft der Industrie-Länder mit Marktwirtschaft zu Präferenzen. Hätten diese Geber-Staaten den Beschuß von Paris zu Beginn der Konferenz in Neu-Delhi den Entwicklungsländern gewissermaßen als Morgengabe auf den Tisch gelegt, nicht nur die Stimmung sondern auch Verlauf und Ergebnis der Konferenz wären wahrscheinlich wesentlich positiver beurteilt worden.

So wie die OECD hatte auch die EWG das Treffen in Neu-Delhi sehr ernst genommen. Nach langen Beratungen legte sie schließlich eine Stellungnahme vor. Leider ließen die vielen Wenns und Abers darin die Aufgeschlossenheit der Sechs gegenüber den Problemen der Entwicklungsländer sowie ihre Bereitschaft, ihnen bei deren Lösung zu helfen, nicht so klar werden, wie dies angesichts der weltweiten Konferenz und vor allem des Argwohns wünschenswert gewesen wäre, mit dem u. a. die Assoziiierung von 18 afrikanischen Staaten mit der EWG verfolgt wird.

Auch die Staaten der kommunistisch regierten Länder hatten ihre Haltung im Hinblick auf die 2. Welt-Handelskonferenz bei ihren verschiedenen Begegnungen abgesprochen, zuletzt bei der 21. Tagung des „Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe“ (vom 12. bis 14. 12. 1967) in Budapest.

Besonders gründlich waren im Hinblick auf das Treffen von Neu-Delhi die Entwicklungsländer zu Werke gegangen. Schon während der 4. Tagung des Welt-Handelsrates — das war vom 30. August bis zum 23. September 1966 — kam die „Gruppe der 31“ überein, daß die Regierungen der Entwicklungsländer sich Gedanken machen sollten über ein gemeinsames Vorgehen während der 2. Welt-Handelskonferenz.

(Ich darf hier einfügen, daß die „Gruppe der 31“ der „Gruppe der 77“ in der Welt-Handelskonferenz entspricht. Zu dieser „Gruppe der 77“, die inzwischen auf 90 angewachsen ist, bekennen sich alle Entwicklungsländer.)

Obwohl damals die „Gruppe der 31“ einen aus 22 Mitgliedern bestehenden Koordinierungsausschuß bildete, beschloß man, vorerst getrennt zu marschieren und dann vereint zu handeln.

Da die Afrikaner vornehmlich an dem Problem der Rohwaren interessiert sind, die Asiaten an der Kapital-Hilfe und die Latein-Amerikaner in erster Linie an der Industrialisierung, wollten diese drei Gruppen sich zunächst jede für sich Vorstellungen über Antworten auf ihre besonderen Probleme machen. So kam es zu der „Afrikanischen Erklärung von Algier“, der asiatischen von Bangkok und der latein-amerikanischen von Tequendama. Diese drei Erklärungen bildeten dann die Grundlage der „Charta von Algier“. (Alle vier Dokumente sind in der Übersetzung und von mir kommentiert wiederum von der BfA in Köln Ende vergangenen Jahres herausgegeben worden.)⁵

Bei der „Charta von Algier“ handelt es sich nicht um eine Charta im eigentlichen Sinne des Wortes. Vielmehr ist es ein wirtschaftspolitisches Manifest. Entgegen anderslautenden Behauptungen entbehrt es nicht einer gewissen Sachlichkeit. Es fand daher in Neu-Delhi auch den Beifall der Vertreter der Industrie-Staaten, wenn auch einen Beifall nur oratorischer Art. Gewiß, diese Charta enthält Forderungen gegenüber den Industrie-Staaten, des „Westens“ wie des „Ostens“, aber auch Forderungen an die Entwicklungsländer selbst. Immerhin verpflichteten sich diese in der Charta, das Plenum der 2. Welt-Handelskonferenz über die eigenen Leistungen zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und politischen Lage während der letzten vier Jahre zu unterrichten.

Bei diesen Überlegungen war den Regierungen der Entwicklungsländer deutlich geworden, daß sich ihre Lage seit der 1. Welt-Handelskonferenz nicht gebessert, sondern weiter verschlechtert hatte. Zwar hatten sie in den Jahren 1964 bis 1966 insgesamt jeweils 9,84, 11 und 10,87 Mrd. \$ Hilfe erhalten. Aber das Brutto-Sozial-Produkt war absolut pro Jahr nur um 4,6 % angestiegen, das der Industrie-Staaten hingegen um 5 %, pro Kopf hier um 3,7 und dort als Folge der Ihnen bekannten Faktoren lediglich um 2 %. Der Anteil der jungen Staaten am Welt-Handel war weiter zurückgegangen und die Preis-Verhältnisse des Waren-Austausches, zu „deutsch“ Terms of Trade, waren 1963, 1964 und 1965 gemäß den vom GATT herausgegebenen Statistiken zwar gleich, aber schlecht geblieben, 11 Punkte weniger als 1955.

Dieses düstere Bild hat freilich auch helle Züge. Die eben genannte Durchschnittszahl für das Wachstum von 4,6 % bezieht sich auf sehr verschiedene Gegebenheiten. Z. B. war das durchschnittliche Wachstum einer Gruppe von 18 Staaten 7 % pro Jahr, einer anderen Gruppe von 20 Ländern 4,9 % und einer dritten Gruppe von 16 Ländern 2,7 %. Setzt man dieses Wachstum in Beziehung zu dem Außenhandel, so kommt man zu folgender interessanter Feststellung: Die Staaten, deren Wachstum 7 % ausmachte, konnten ihren Handel um 8,3 % steigern, die

⁵ Vom gleichen Verfasser: „Die Konferenz der ‚Gruppe der 77‘ und der Charta von Algier“, hrsg. v. d. BfA, Köln 1968.

mit einer Zunahme von 4,9 % um 5,2 % und die Länder mit einer Rate von 2,7 % um 3,3 %.

„Eine ähnlich gleitende Skala können wir bei dem ausländischen Kapital feststellen, das diesen Gruppen in den verschiedenen Formen zur Verfügung gestellt wurde. Die Länder mit einem Wachstum von 7 % erhielten 10,40 \$ pro Kopf und Jahr, die zweite Gruppe mit einer Rate von 4,9 % im Durchschnitt 6,60 \$ pro Jahr und die dritte mit 2,7 % im Durchschnitt pro Kopf und Jahr 3,70 \$.“ Hier ist der enge wirtschaftliche Zusammenhang zwischen Außenhandel und Zusammenarbeit mit dem Ausland auf der einen Seite sowie der Entwicklungsrate auf der anderen Seite bemerkenswert.

Auch die allgemeinen internationalen Zustände, soweit sie die Geber-Länder betrafen, waren Anfang 1968 der Konferenz nicht günstig. Ich erinnere an die Abwertung des Pfundes, den Angriff auf das internationale Währungssystem, den Aufruf der amerikanischen Regierung, Devisen einzusparen und an den zweiten fehlgeschlagenen Versuch Großbritanniens, dem Gemeinsamen Markt beizutreten, sowie an die sich daraus ergebende Krise für die EWG.

Ich fasse die verschiedenen Trends am Vorabend von Neu-Delhi zusammen:

- a) die negativen: eine weitere Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Entwicklungsländer seit Genf; die zeitlich beschränkten, aber im Hinblick auf das Anliegen der Konferenz mißlichen Verhältnisse in Staaten, die für das Aufbringen der Hilfsmittel ausschlaggebend sind, sowie eine immer noch bei weitem nicht ausreichende Einsicht der Vertreter der Entwicklungsländer in die komplexen Zusammenhänge der internationalen Wirtschaft.
- b) die positiven Faktoren: eine relativ gründliche Vorbereitung in allen Ländern, Lagern und Organisationen auf die Konferenz; die Bereitschaft der OECD-Staaten — wenn auch unter gewissen Vorbehalten — zu allgemeinen, nicht diskriminierenden, nicht auf Gegenseitigkeit beruhenden Präferenzen sowie eine allgemeine Übereinstimmung mit Bezug auf die sogenannte Verhandlungsreife einiger weniger Probleme.

Vielleicht der wichtigste Faktor aber, der sich während der vier Jahre ergeben hatte, war, daß während und als Folge dieser Vorbereitungen auf Seiten der Geber wie Empfänger ein größeres Verständnis für die Schwierigkeiten der jeweils anderen Seite aufgekommen war und im übrigen in weiterem Wachsen ist; nicht, daß man seinen wirtschaftlichen oder gar politischen Standort aufgegeben hätte, aber aus dem aggressiven Gegeneinander war ein verhandlungsbereites Gegenüber geworden, das man besser einschätzen konnte.

Diese günstige Atmosphäre wurde durch die allgemeinen Erklärungen der Vertreter der „westlichen“ Industrie-Staaten zu Beginn der Konferenz noch vertieft. Sie betonten nämlich in ihren Reden zum einen, daß die wirtschaftliche und soziale Lage der Entwicklungsländer unhaltbar geworden sei, daß etwas Durchgreifendes geschehen müsse, und daß sie bereit seien, dabei nach Kräften mitzuhelpen. Sie anerkannten zum anderen die „Charta von Algier“ als das Programm der Dritten Welt für deren wirtschaftliche Entwicklung. Bezeichnend für diese Haltung waren viele Äußerungen, von denen ich hier nur die des amerikanischen Unter-Staatssekretärs Rostow anführen möchte. Er sagte u. a.: „Wir begrüßen und wir erwidern den Geist des Realismus‘ und der Zusammenarbeit, von dem dieses Dokument bestimmt wird.“

In Erklärungen solcher Art haben wir einen wichtigen Schlüssel für das Unbehagen von Neu-Delhi. Es wurde von den Entwicklungsländern nämlich übersehen, daß mit dieser Wertschätzung der Charta als solcher noch keineswegs eine Billigung ihres Inhalts durch die Industrie-Staaten im einzelnen gegeben war. Außerdem ist die Charta, wie ich bereits andeutete, sachlich gewertet, mehr ein Ziel, eine Richtlinie oder ein Programm als eine praktische Unterlage für Abkommen oder gar für Geschäfte. Genau diese aber strebten die Entwicklungsländer, getrieben von ihrer Not und darum von ihrem Standort aus verständlich, in Neu-Delhi an.

Nach so viel Wohlwollen und Anerkennung von Seiten der Industrie-Staaten hatten sie nach Auffassung vieler Beobachter auch durchaus Grund zu der Annahme, daß die Geber konkrete Vorschläge machen würden. Diese kamen jedoch nicht. Es blieb bei den grundsätzlichen Erklärungen. Vier Wochen warteten die Entwicklungsländer vergeblich. Dann kamen sie ihrerseits mit Forderungen, und zwar in Anlehnung an die „Charta von Algier“ heraus, nicht mit Vorschlägen. Die Forderungen lehnten die Geber-Länder ab. Das wiederum hatte zur Folge, daß die Industrie-Staaten in der Meinung der Entwicklungsländer nunmehr als nicht verhandlungsbereit, als widerspruchsvoll, ja als nicht vertrauenswürdig erschienen.

Gegenüber solcher Haltung muß festgestellt werden, daß die Entwicklungsländer irrtümlicherweise von der WHK immer wieder Maßnahmen in Form von bindenden Verpflichtungen erwarten und fordern. Diese können jedoch nur das Ergebnis eines Vertrages sein, wie es z. B. das GATT, nicht aber die WHK ist. Diese falsche Vorstellung über die Möglichkeiten der WHK scheint mir eine ganz wichtige Ursache für die Enttäuschung über Neu-Delhi zu sein.

Damit, Herr Vorsitzender, komm ich zu dem letzten Teil dessen, was ich Ihnen sagen darf und möchte: den Auswirkungen der Ergebnisse der 2. Welt-Handelskonferenz: Sie hat sich als Konferenz wie als Or-

ganisation als ein reicher Fonds von Ideen und Erkenntnissen erwiesen, von denen alle Welt profitiert, vornehmlich die Entwicklungsländer.

Sie hat sich weiter als ein Forum bestätigt für den ständigen Dialog zwischen Entwicklungs- und bereits entwickelten Ländern. Natürlich kann eine so große Konferenz von rund 2000 Delegierten, die aus 133 Staaten und 47 internationalen Organisationen nach Neu-Delhi kamen, nicht handeln, aber sie kann einen Beitrag zur internationalen Meinungsbildung leisten. Das ist geschehen und geschieht dauernd weiter.

Aus diesen Meinungen, aus diesem ständigen Dialog ergeben sich dann neben praktischen Voraussetzungen in Form von einstimmig genehmigten Dokumenten und Empfehlungen auch konkrete Maßnahmen: etwa das Zusammengehen von GATT und WHK in Sachen Förderung des Handels oder ein entscheidender Anstoß zu dem Abkommen über Wolfram oder „die Konvention für den Transit-Handel künstenferner Länder“.

Die Kenntnis der 36 Beschlüsse der Konferenz selbst, von denen drei technisch-organisatorischen Inhalts und 33 wirtschaftlicher Substanz sind, darf ich in diesem Kreis voraussetzen. Summarisch beurteilt haben sie bis auf zwei, wenn man will bis auf zweieinhalb, die Probleme zwecks Erarbeitung konkreter Vorschläge zu deren Lösung an den Rat bzw. an dessen Arbeitsausschüsse verwiesen; zugegeben kein befriedigendes Ergebnis, fraglos kein Ergebnis, das eine unmittelbare Verbesserung für die Entwicklungsländer bewirken kann und daher die jungen Staaten auch tief enttäuscht hat.

Bei aller Unzufriedenheit sollten aber die beiden bedeutsamen zukunftsträchtigen und darum sehr positiven Beschlüsse nicht übersehen werden:

1. Der Grundsatz der allgemeinen, nicht diskriminierenden, nicht auf Gegenseitigkeit beruhenden Präferenzen, zu dem die OECD-Länder sich nach jahrelangen Überlegungen durchgerungen hatten, ist allgemein gebilligt worden. Das ist weit mehr als eine Empfehlung der WHK, das ist eine einschneidende Änderung in der internationalen Handelspolitik, denn damit ist der Grundsatz der Meist-Begünstigung weitgehend aufgegeben;
2. haben die Industrie-Staaten der Forderung der Entwicklungsländer zugestimmt, diesen 1 % ihres Brutto-Sozial-Produktes pro Jahr als Hilfe zur Verfügung zu stellen. Bisher war die Grundlage für die Bemessung das Netto-Sozial-Produkt. In der Praxis bedeutet dies eine Steigerung der Hilfe um rund 25 %, in Werten ausgedrückt, eine Steigerung von gegenwärtig 11 auf 14 bis 15 Mrd. \$ pro Jahr.

Auch auf dem Gebiet der Rohwaren ist man in Richtung auf praktisches Tun weitergekommen. Die Probleme und Vordringlichkeiten

konnten hier noch deutlicher herausgearbeitet werden. Ein Rahmen-Abkommen oder wenigstens Richtlinien dafür wurden den Entwicklungsländern allerdings nicht zugestanden. Man will vielmehr Erzeugnis für Erzeugnis auf die jeweilige Eignung für solch ein Abkommen untersuchen. Eine Zucker-Konferenz wurde angesetzt. Wie Sie wissen, haben die Besprechungen inzwischen zu einem Abkommen geführt, wenn das Abkommen als solches wahrscheinlich auch nicht jedermann befriedigt, vielleicht auch nur eine sehr unvollständige Hilfe für die Entwicklungsländer bedeutet. Auch die Verhandlungen über ein Kakao-Abkommen sind nach dem Willen der Konferenz von Neu-Delhi inzwischen wieder aufgenommen. Öl-Saaten, Speise-Öle und -Fette stehen als nächste in einer Folge von 19 Rohwaren an, die auf die Eignung für internationale Abkommen untersucht werden sollen.

Alle Einzelheiten, die einen Schritt weiter in Richtung auf die Praxis bedeutet hätten, wie z. B. Dauer der Präferenzen, Erzeugnisse, die in die Präferenzen einbezogen werden sollen — zu „deutsch“ „product coverage“ —, Dauer von Hilfsmaßnahmen, die Frage: Lieferbindung oder nicht? usw. sind allerdings — wie bereits erwähnt — an die Arbeitsgremien der WHK überwiesen worden.

Dieses Verhalten hat die Entwicklungsländer in ihrem Mißtrauen gegenüber den Industrie-Staaten bestärkt. Es wird genährt durch den zu Beginn meiner Ausführungen erwähnten Widerspruch zwischen den eigenen Maßnahmen der Geber und ihren Empfehlungen für das Verhalten der Entwicklungsländer, ein Mißtrauen, das hier und dort bereits in Bitterkeit und Enttäuschung umzuschlagen droht. Dies um so mehr, nachdem die meisten Entwicklungsländer das System der Markt-Wirtschaft bejaht haben. Sie haben sich um das Verständnis der Lehrsätze dieses unseres Systems an den Universitäten bemüht, und sie haben es dann für die Wirtschaft ihrer Länder übernommen. Nicht selten haben sie sich auch dafür gegen Angriffe ihrer Nachbarn zu wehren, nicht selten sind sie dadurch nolens volens in ideologische Konflikte geraten, mit denen sie nie gerechnet haben.

Und in diesem Existenz-Kampf suchen sie nach einer Orientierung. Aber wie sollen sie sich für ihre eigene Nutzanwendung an einem System orientieren, das in einer Welt des Hungers die Vernichtung von Nahrungsmitteln zu einem Faktor der Volkswirtschaft gemacht hat, das Wettbewerb predigt und Subventionen zahlt, das künstlichen Bedarf in echten umfälscht, indem es z. B. in der Bundesrepublik z. Z. 16 Mrd. DM pro Jahr zur Werbung für Erzeugnisse aufwendet, die wir zum Teil gar nicht benötigen, während in weiten Teilen Afrikas, Asiens und Latein-Amerikas das Allernotwendigste weder erzeugt noch gekauft werden kann. Denken wir weiter an den sattsam bekannten Butterberg oder an die Tatsache, daß die Welt in dieser oder jener Form gegenwärtig

160 Mrd. \$ pro Jahr für die Rüstung aufwendet, aber es jahrelanger Untersuchungen, zahlreicher Konferenzen und vieler Debatten bedarf, um sich endlich auf ein Mehr von 3 bis 4 Mrd. \$ pro Jahr für die Entwicklungshilfe grundsätzlich zu einigen, wie gesagt grundsätzlich; denn wann und ob diese 3 bis 4 Mrd. überhaupt je gezahlt werden, ist völlig offen.

Diese Widersprüche, diese unhumanen Aspekte sind genau so nüchterne Tatsachen wie der Überfluß in den hochindustrialisierten Staaten und die politischen Explosiv-Stoff bergende Not in vielen Entwicklungsländern.

Solche widerspruchsvollen Vorgänge erklären die Zweifel der Entwicklungsländer, daß es je zur Konkretisierung der Empfehlungen von Neu-Delhi kommen wird. Mehr noch, sie argwöhnen, alle diese Beschlüsse seien absichtlich so vage gehalten worden, damit die Industrie-Staaten lästige Fragen weiter vor sich schieben können.

Einer der ersten Prüfsteine, ob dieser Argwohn berechtigt ist, wird das Abkommen über die dritte Assoziation sein. Die Geber-Länder haben in Paris den allgemeinen, nicht diskriminierenden, nicht auf Gegenseitigkeit beruhenden Präferenzen zugestimmt. Einstimmig, also mit dem französischen Einverständnis wurde ein gleicher Beschuß in Neu-Delhi verabschiedet. Trotzdem wird von einem Mitglied der EWG nun auf Fortführung der Gegen-Präferenzen in der Assoziation bestanden.

Wird man angesichts des Mißtrauens der gesamten Dritten Welt gegenüber dem Unternehmen Assoziation endlich den zu Lasten der Afrikaner und zum Vorteil vor allem eines Geber-Landes völlig überbewerteten CFA-Franken endlich den tatsächlichen Umständen anpassen⁶? Wird auch die dritte Assoziation eine Assoziation vornehmlich zum Gefallen und zum Nutzen eines Geber-Landes sein? Nicht nur die assoziierten Staaten, sondern, wie ich aus vielen Gesprächen mit Bürgern aller Schichten der Entwicklungsländer weiß, blicken nach der Enttäuschung von Neu-Delhi viele Regierungen der Dritten Welt nun um so gespannter nach Brüssel.

Wird dieses Mal endlich die Chance des „Clubs“ genutzt werden? D. h. werden die 18 und die 6 alle Angriffe gegen die Assoziation dadurch zum Schweigen bringen, daß sie Methoden der Zusammenarbeit entwickeln und Ergebnisse erzielen, die beispielhaft wirken und durch sich selbst alle Kritik verstummen machen?

Meine Herren, ich hoffe, ich werde nicht mißverstanden. Wenn es notwendig und wahr ist, daß die Armen in Zukunft weniger arm werden

⁶ Vom gleichen Verfasser: Vorschläge zur Verbesserung des Handels der AASM während einer dritten Assoziation“, eine Studie im Auftrag des BMZ, Bonn 1968.

müssen, so gebietet allein die Logik, daß zugleich die Reichen in Zukunft nicht weniger reich sein dürfen, im Gegenteil, um helfen zu können, müssen sie noch reicher werden.

Aber wie wird das erreicht? Indem wir 650 Millionen Menschen im politischen „Westen“ uns mit noch größerer Akribie auf die Computer und die Futurologie stürzen und mit noch größeren Anstrengungen versuchen, künstlichen Bedarf in echten umzufälschen?

Es wäre natürlich abwegig, auch nur einen Augenblick im Bemühen um den technischen Fortschritt nachzulassen. Aber müssen wir darum eine Potenz von 2,7 oder — wenn wir die Chinesen nicht mitrechnen — von 1,95 Mrd. Menschen, eine Potenz an Rohwaren, an Arbeitskräften und an Kaufkraft mehr oder minder links liegen lassen? Können wir uns dies leisten auch angesichts der Tatsache, daß 350 militante Kommunisten und jene 750 Millionen Chinesen darauf aus sind, uns die Märkte, Investitionschancen und Sympathien der Entwicklungsländer abzujagen?

Das, Herr Vorsitzender, sind einige Gedanken, mit denen nicht wenige Teilnehmer in Auswirkung der Ergebnisse der 2. Welt-Handelskonferenz Neu-Delhi verlassen haben. Der Zufall fügte es, daß ich auf dem Rückflug mit den Vorsitzenden von zweien der acht Arbeits-Ausschüsse der Konferenz in der Maschine zusammentraf. Beide waren Vertreter von Geber-Ländern. Wir waren uns in unseren Gesprächen klar darüber — und mit der Erwähnung dieser Begegnung möchte ich schließen — daß die weitere Arbeit der Welt-Handelskonferenz, wie übrigens überhaupt der internationalen Organisationen, von der Antwort auf folgende drei Fragen abhängen wird:

1. Was wollen die Regierungen der Geber-Länder — politisch?
2. Was können sie — wirtschaftlich? und
3. Was dürfen sie — angesichts ihrer öffentlichen Meinung?

Wenn die Industrie-Staaten zusammen mit den Entwicklungsländern nun ernst machen und wenigstens einige der Empfehlungen von Neu-Delhi verwirklichen, dann wird man das Ergebnis dieser 2. Welt-Handelskonferenz dereinst als ausgesprochen positiv bezeichnen können; dann hätten wir mit Neu-Delhi einen zwar bescheidenen, aber einen Anfang für eine neue weltweite Wirtschaftspolitik gemacht; dann würde bei den Entwicklungsländern auch jenes Vertrauen zu den Geber-Staaten aufkeimen, das für eine fruchtbare Zusammenarbeit zu beiderseitigem Nutzen voraussetzung ist.

Herr Vorsitzender, ich bin am Ende. Es war nicht meine Aufgabe, die Ergebnisse der 2. Welt-Handelskonferenz als solche zu behandeln.

Vielmehr sollte ich einerseits ihre Ursachen und andererseits ihre Auswirkungen aufzeigen. Um dieses Verständnis habe ich mich bemüht. Dabei konnte in dem zeitlich begrenzten Rahmen manches nur ange deutet werden. Darum bitte ich Sie, das, was ich sagen durfte, auch nur als Anregung, als Anregung für Fragen in der nun folgenden Diskussion zu betrachten, um deren Beantwortung ich mich ebenfalls bemühen werde.

Wirtschaftliche Zusammenarbeit und industrielle Entwicklung in Ost- und Zentralafrika

Von Dr. Thomas Oursin, Washington*

Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit Problemen der industriellen Entwicklung in Tropisch-Afrika. Ausgehend von der Beobachtung, daß die Enge der Absatzmärkte ein erhebliches Hindernis für den Aufbau der Industrie in Afrika ist, soll hier auf die Möglichkeiten eingegangen werden, dieses Hindernis durch die Bildung übernationaler Wirtschaftsgemeinschaften zu überwinden. Den Hintergrund zu meinen Ausführungen bilden Beobachtungen und Erfahrungen, die ich im Laufe der vergangenen zwei Jahre in Ost- und Zentralafrika sammeln konnte. Ich betone diesen regionalen Aspekt, weil ich der Auffassung bin, daß die Probleme der industriellen Entwicklung in Tropisch-Afrika nicht ohne weiteres mit denen in Asien oder Lateinamerika zu vergleichen sind. Die Länder, auf die Bezug genommen werden soll, sind Kenia, Tansania und Uganda in Ostafrika, und Kamerun, Kongo (Brazzaville), Gabun, Zentralafrikanische Republik und Tschad in Zentralafrika. Diese beiden Ländergruppen sind in Wirtschaftsgemeinschaften vereint, im ostafrikanischen gemeinsamen Markt und in der Zentralafrikanischen Wirtschaftsunion. Sie bieten eine Reihe interessanter Berührungspunkte und Gegensätze, auf die im einzelnen einzugehen ist.

1. Die Enge der Absatzmärkte

Soweit lokale Industrien noch nicht vorhanden sind, beziehen die Entwicklungsländer die von ihnen benötigten gewerblichen Produkte aus den Industrieländern. Eine auf Ersetzung dieser Importe ausgerichtete Politik, Importsubstitution genannt, muß Qualität und Preis der Importprodukte bei den eigenen Planungen berücksichtigen: die lokale Industrie muß der Importkonkurrenz standhalten können. Wie weit durch Zölle, Kontingente oder währungspolitische Maßnahmen der Druck der Importkonkurrenz vermindert werden soll, muß nach Abwägung aller gesamtwirtschaftlichen Vor- und Nachteile vom Wirtschaftspolitiker entschieden werden.

* Der Verfasser war bis Mitte 1967 Referent in der Afrika-Studienstelle des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung in München. Er gehört seitdem zum Stab der Weltbank in Washington.

Ein entscheidender Orientierungspunkt für die Industrialisierungs-politik ist unter diesen Voraussetzungen der Konkurrenzpreis der Importprodukte. Er soll hier Referenzpreis genannt werden, und zwar definiert als Preis frei Großhandelslager im Hafen, d. h. einschließlich etwaiger Einfuhrsteuern und Zölle. Ein Vergleich zwischen Referenzpreis und voraussichtlichem Selbstkostenpreis zeigt, welche Produktio-nen unter den gegebenen Bedingungen mit privatwirtschaftlicher Rentabilität aufgebaut werden können und welche gesamtwirtschaftlichen Verluste getragen werden müssen, falls nur durch zusätzliche Zölle, Subventionen, Kontingente oder ähnliche Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit der lokalen Industrie gesichert werden kann. Besonderes Ge-wicht kommt dem Referenzpreis zu, wenn industrielle Vorprodukte für bereits etablierte Industrieunternehmen zukünftig lokal erzeugt werden sollen. Man denke dabei an Flaschen, Malz oder Kronenkorken für die Getränkeindustrie, an Konservendosen für die Lebensmittel-industrie, an Textilien für die Bekleidungsindustrie usw. Preiserhöhun-gen für derartige Produkte als Folge ehrgeiziger Industrialisierungs-bemühungen können die Rentabilität der bestehenden Unternehmen gefährden und von erheblicher Bedeutung für das gesamte Kosten- und Preisgefüge einer Volkswirtschaft werden.

Die Importprodukte kommen in der Mehrheit aus industriell hoch-entwickelten Ländern. Ihr Preis beruht u. a. auf den Kostenvorteilen großer Produktionsserien. Demgegenüber sind die Märkte der meisten afrikanischen Entwicklungsländer begrenzt. Die Bevölkerung ist klein an Zahl, die Kaufkraft schwach. In den drei ostafrikanischen Ländern leben auf einem Gebiet von 1,75 Mill. qkm etwa 27 Millionen Menschen. Die Zentralafrikanische Wirtschaftsunion erstreckt sich über 3 Mill. qkm. Nur 11 Millionen Menschen leben gegenwärtig (1965) in diesem Gebiet. Nur ein Teil der Wirtschaftstätigkeit in diesen Ländern wird über den Markt abgewickelt. Im Durchschnitt der hier betrachteten Länder, wobei erhebliche Unterschiede von Land zu Land zu beobachten sind, ist ein Viertel des Sozialprodukts der Subsistenzproduktion zuzurechnen. Die hier entstehenden Einkommen fallen für den Absatz industrieller Produkte aus. Das verbleibende Geldeinkommen, berechnet als mone-täres Brutto-Inlandsprodukt zu Faktorkosten wird für Ostafrika im Jahre 1964 auf knapp 60 \$ je Kopf beziffert. Für die Zentralafrikanische Wirtschaftsunion errechnet sich ein Wert von 100 \$, wobei die unter-lichen Berechnungsmethoden und der unrealistische Wechselkurs des Francs CFA einen Vergleich weitgehend unmöglich machen.

Diese Angaben illustrieren, wie begrenzt die Aufnahmefähigkeit der meisten afrikanischen Märkte für Industrieprodukte ist. Das gilt mit besonderer Schärfe für Zentralafrika, wo in zwei Ländern (Gabun, Kongo) jeweils weniger als 1 Million Menschen leben. Aber auch in

Interterritorialer Handel Ostafrikas

in Mill. £ — 1964

Herkunftsland	Bezugsland			Exporte insgesamt	Anteile in % an den Gesamt- exporten
	Uganda	Kenia	Tansania		
Uganda	—	7,2	2,4	9,6	23,6
Kenia	12,6	—	13,3	25,9	63,8
Tansania	1,0	4,1	—	5,1	12,6
Importe insgesamt ..	13,6	11,3	15,7	40,6	100,0
Anteile in % an den Gesamtimporten	33,5	27,8	38,7	100,0	.

Quelle: Uganda Government, Background to the Budget 1965 - 66, S. 26.

den Ländern Ostafrikas, die bereits über ein wesentlich größeres Absatzpotential verfügen, werden die Grenzen des Marktes sehr schnell sichtbar, wenn über die Produkte des Massenkonsums hinaus, man denke u. a. an Textilien, Getränke, einfache Lebensmittel usw., industrielle Vorprodukte oder gar Investitionsgüter lokal erzeugt werden sollen. Die geringe Produktionstiefe und die Schwierigkeiten, die sich einer Verstärkung der interindustriellen Verflechtungen entgegenstellen, sind geradezu ein Kenzeichen des industriellen Entwicklungsstandes fast aller afrikanischen Entwicklungsländer. So wurde z. B. nur ein Zehntel der Industrieproduktion Ugandas im Jahre 1963 in Form von Investitionsgütern und industriellen Vorprodukten an industrielle Abnehmer geliefert. Neun Zehntel gingen direkt in den Konsum oder wurden exportiert.

Viele Industrieprojekte können deshalb nur dann zu konkurrenzfähigen Bedingungen verwirklicht werden, wenn die Märkte mehrerer Länder als Absatzgebiet offenstehen. Stärker noch als viele andere Faktoren drängt deshalb die Industrialisierungspolitik in Afrika auf internationale Zusammenarbeit und auf die Bildung von Wirtschaftsgemeinschaften.

2. Der gemeinsame ostafrikanische Markt

Kenia, Tansania und Uganda zu einem wirtschaftlichen Verband zu verschmelzen, der die koloniale Ära überdauern würde, war eines der wesentlichen Ziele britischer Kolonialpolitik in Ostafrika. Starke Klammern wurden geschaffen, um dieses Ziel zu erreichen: eine einheitliche

Währung, ein einheitliches Zollgebiet mit zentraler Zollverwaltung, Freizügigkeit im Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr innerhalb der Gemeinschaft, die Harmonisierung der Steuergesetzgebung, zentrale Organe für die Erhebung der Einkommen-, Körperschafts- und Verbrauchssteuern, sowie der Betrieb so wichtiger Einrichtungen wie Post, Eisenbahn, Häfen und Luftverkehr auf ostafrikanischer Basis. Einheitliche Maße und Gewichte, Rechtsnormen und Verwaltungspraktiken sowie die in allen Ländern gültige englische Sprache trugen schließlich dazu bei, daß am Ende der Kolonialepoche in Ostafrika nahezu ideale Bedingungen für die Schaffung einer Wirtschaftsunion bestanden.

Aber in der gleichen Zeit, in der diese bedeutungsvollen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Integration Ostafrikas geschaffen wurden, wurden auch die Keime für die heute zu beobachtenden Schwierigkeiten gelegt. Ohne auch nur den Versuch zu machen, diese Entwicklung erschöpfend zu analysieren, sei auf zwei wesentliche wirtschaftspolitische Umstände verwiesen: das ausgeprägte Ungleichgewicht im wirtschaftlichen Entwicklungsstand der drei Länder sowie das Fehlen von Institutionen und Instrumenten, um eine gleichgewichtige Entwicklung im ostafrikanischen Rahmen zu realisieren¹.

Kenia, durch Natur, geographische Lage und politische Entwicklung begünstigt und seit langer Zeit bevorzugtes Betätigungsgebiet britischer Wirtschaftsinteressen, hat sich eindeutig zum Zentrum Ostafrikas entwickelt. Viele Unternehmen, die sich in ganz Ostafrika betätigen, haben ihren Hauptsitz in Nairobi. Die Verkehrswege von Mombasa am Indischen Ozean nach Uganda führen über Kenia. Tansania bezog 1963 ein Viertel, Uganda vier Zehntel seiner Importe über Zwischenhändler in Kenia. Der klare Vorsprung, den Landwirtschaft und Industrie Kenias gegenüber den beiden Nachbarstaaten errungen haben, hat dieses Land zum wichtigsten Lieferanten Ostafrikas gemacht.

Der interterritoriale Handel, das ist der Handel innerhalb Ostafrikas mit Produkten, die in einem der drei Länder von Bergbau, Landwirtschaft und Industrie erzeugt werden, weist einen hohen Überschuß

¹ Der Vertrag zur Gründung der Ostafrikanischen Gemeinschaft, der im Dezember 1967 in Kraft getreten ist, hat die Zusammenarbeit der Länder, Kenia, Tansania und Uganda neu geregelt. Er enthält insbesondere eine Reihe von Bestimmungen, die auf eine gleichgewichtige Entwicklung im ostafrikanischen Raum hinzielen. Dazu gehört die Verlegung wichtiger Gemeinschaftsinstitutionen nach Tansania (Sekretariat, Hafenbehörde) und Uganda (Postverwaltung) sowie die Einführung von Transfersteuern. Transfersteuern sind innergemeinschaftliche Zölle, die unter gewissen Voraussetzungen von den beiden weniger entwickelten Ländern Tansania und Uganda auf industrielle Lieferungen aus den Partnerstaaten erhoben werden können. Die Transfersteuern dürfen nicht höher als 50 % des jeweiligen Außenzolles der Gemeinschaft sein.

zu Gunsten Kenias auf. Nahezu zwei Drittel der gesamten Lieferungen, aber nur ein gutes Viertel der Bezüge, entfielen 1964 auf Kenia.

Dieses generelle Ungleichgewicht wird durch die unterschiedlichen Lieferstrukturen noch verschärft. Im Jahre 1963 waren industriell erzeugte Güter mit 46 % an den Lieferungen Kenias, aber nur mit 32 % an den Lieferungen Tansanais und 29 % an den Lieferungen Ugandas beteiligt. Von den landwirtschaftlichen Produkten, die in die Nachbarländer geliefert wurden, kamen die hochwertigen Güter wie Fleisch, Milch und Molkereiprodukte fast ausschließlich aus Kenia, während Getreide, Hülsenfrüchte sowie pflanzliche Öle und Fette die wichtigsten Ausfuhrgüter der anderen Länder waren.

Tansania hat bereits frühzeitig darauf hingewiesen, daß es diese Situation als unbefriedigend betrachte und wiederholt ein neues Konzept der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Ostafrika gefordert. Unter Hinweis auf die ungleiche Verteilung der Industrie innerhalb der Gemeinschaft verlangt Tansania vor allen Dingen eine völlige Neuordnung der industriellen Standortpolitik. Die britischen Kolonialpolitik hat zur Lösung dieser Schwierigkeit keine Konzeption hinterlassen. Sie war liberal geprägt und überließ die industriellen Standortentscheidungen weitgehend den privatwirtschaftlichen Nutzenüberlegungen der Unternehmer. Dieses System erwies sich als unzureichend, als aus dem ehemaligen Britisch-Ostafrika drei souveräne Staaten hervorgegangen waren. So vorteilhaft das Instrumentarium der in der East African Common Services Organisation (EACSO) zusammengefaßten gemeinsamen Dienste, die Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft und das System des Finanzausgleichs war, so nachteilig erwies sich das Fehlen von Vorkehrungen zur Koordinierung der Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Der gemeinsame Markt war praktisch verwirklicht, aber die ihn tragenden Institutionen trugen nur technischen Charakter; es fehlten im politischen Rahmen der Wille und die Instrumente zur Koordinierung und Zusammenarbeit. Als Folge müssen wir heute in Ostafrika schwerwiegende Desintegrationserscheinungen erkennen. Der freie Handel ist durch restriktive Maßnahmen beeinträchtigt und die gerade für die industrielle Entwicklung so bedeutsamen Vorteile eines großen Marktes schwinden dahin².

3. Die Zentralafrikanische Wirtschaftsunion

Seit Anfang 1966 sind die aus dem französischen Kolonialreich hervorgegangenen Staaten Gabun, Kongo (Brazzaville), Kamerun, Tschad

² Quantitative Handelsbeschränkungen sind nach dem Gemeinschaftsvertrag vom Dezember 1967 grundsätzlich untersagt. Das Prinzip konnte allerdings bislang nicht uneingeschränkt durchgesetzt werden.

und Zentralafrikanische Republik in der zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion (UDEAC) zusammengeschlossen. Gegenüber Ostafrika können wir viele Parallelen und einige wesentliche Unterschiede erkennen. Obwohl gleichfalls auf der Basis gemeinsamer kolonialer Vergangenheit und entsprechender Strukturen errichtet, ist diese Union das Ergebnis langwieriger Verhandlungen souveräner Regierungen. Sie ist nicht, oder nur sehr begrenzt, das Erbe der Kolonialpolitik, sondern das bewußt herbeigeführte Ergebnis wirtschaftspolitischer Kooperation. Die äußereren Formen sind denen in Ostafrika recht ähnlich: einheitliche Zolltarife, Freizügigkeit für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital im Innern, einheitliche Währung usw. Als wesentliche Weiterung gegenüber Ostafrika gibt es hier jedoch Institutionen der Zusammenarbeit in Form eines Generalsekretariats und eines Rates der Staatspräsidenten, sowie Konzepte und Instrumente für eine Koordinierung der Industriepolitik.

Das oberste Organ der UDEAC ist der Rat der Staatspräsidenten. Er entwirft und koordiniert die Wirtschafts- und Zollpolitik der Gemeinschaft, führt Zollverhandlungen mit dritten Ländern und ist oberstes Schiedsorgan der Union. Die Wahrnehmung der laufenden Arbeiten ist dem Direktionskomitee übertragen. Es handelt auf Weisung des Rates. Jedes Mitgliedsland entsendet zweit Vertreter in das Komitee. Die Beschlüsse müssen in beiden Gremien einstimmig erfolgen. Jedes Land hat eine Stimme.

Während im Rat und im Komitee die Interessen der Länder vertreten und zu einem Ausgleich gebracht werden müssen, ist das Generalsekretariat direkt zur Wahrnehmung der Interessen der Gemeinschaft berufen. Der Generalsekretär untersteht nur dem Präsidenten des Rates und darf von den Mitgliedsländern keine Weisungen entgegennehmen. Die Gewichtsverteilung zwischen den Organen der Union läßt eine Vorrangstellung des Rates und des Komitees deutlich erkennen. Dem Generalsekretariat sind bei der Lösung wichtiger Fragen nur vorbereitende Funktionen zugewiesen. Die entscheidenden Beschlüsse, wie vor allem bei der Industriepolitik noch zu zeigen sein wird, sind dem Direktionskomitee vorbehalten. Da hier nur einstimmig beschlossen werden kann, ist die Berücksichtigung der Interessen jedes einzelnen Landes sichergestellt. Bei der großen Bedeutung, die der politischen Souveränität von allen Mitgliedstaaten beigemessen wird, und bei der erheblichen Unterschiedlichkeit in der wirtschaftlichen Ausgangslage der einzelnen Länder, ist eine Gewichtsverlagerung zu Gunsten des Sekretariats und damit einer Verstärkung des supranationalen Charakters der Union gegenwärtig nicht zu erwarten. Damit werden an die Kompromißbereitschaft und den Einigungswillen der Regierungen hohe Anforderungen gestellt.

Während in Ostafrika praktisch keine Vorkehrungen zur Realisierung einer überregionalen Industrialisierungspolitik vorhanden sind, nehmen entsprechende Vereinbarungen im UDEAC-Vertrag einen breiten Raum ein. Die Mitgliedsländer haben sich verpflichtet, ihre industrielle Entwicklungspolitik aufeinander abzustimmen. Die wichtigsten Instrumente zur Erreichung dieses Ziels sind

- Harmonisierung der Investitionsschutzgesetzgebung
- die Ausarbeitung eines industriellen Entwicklungsplanes für die Gemeinschaft
- die Einführung einer industriellen Produktionssteuer, genannt „taxe unique“.

Auf einige Besonderheiten dieser Regelung wird gleich noch einzugehen sein. Ähnlich wie in Ostafrika liegt auch in Zentralafrika die besondere Schwierigkeit darin, sehr ungleiche Partner in einer Gemeinschaft zu vereinen. Die Rolle Kenias in Ostafrika spielt in Zentralafrika Kamerun. Hier liegt das Problem allerdings eher in der größeren wirtschaftlichen Potenz Kameruns als in einem bereits erreichten Übergewicht. Zentralafrika ist industriell noch nicht soweit entwickelt wie Ostafrika; der Handel innerhalb der Gemeinschaft mit Industrieerzeugnissen lokaler Produktion ist noch relativ gering.

Kamerun werden im zentralafrikanischen Raum im allgemeinen die besten Entwicklungsmöglichkeiten zugesprochen. Für viele Industrieprodukte ist sein Markt ebenso groß wie der seiner vier Partner zusammengekommen; der Anteil des Landes an der Gesamtproduktion der verarbeitenden Industrie oder an der Anzahl der Industriebeschäftigten der UDEAC ist sogar größer als 50 %. Eine vergleichsweise gute verkehrsgeographische Lage, die durch eine Reihe von großen Projekten im Straßen- und Eisenbahnwesen noch verbessert werden wird, und die leistungsfähige und preisgünstige Energieversorgung im Raume Douala-Edea geben der verarbeitenden Industrie Kameruns eine günstige Wettbewerbslage innerhalb der UDEAC. Viele neue Industriebetriebe befinden sich gegenwärtig in Kamerun im Aufbau. Potentielle Investoren streben vorzugsweise eine Niederlassung in diesem Raum an, auch um von hier aus den ganzen Markt der UDEAC zu beliefern.

Auch der Kongo (Brazzaville), am Anfang einer guten Verkehrsverbindung in die Zentralafrikanische Republik und in den Tschad gelegen, ist ein relativ günstiger Standort für auf die ganze UDEAC ausgerichtete Industrievorhaben, doch ist der kleine eigene Markt (weniger als 1 Million Einwohner) ein fühlbarer Nachteil gegenüber Kamerun. Die anderen Länder, insbesondere die beiden Binnenländer Zentralafrikanische Republik und Tschad, können nur in besonders

gelagerten Fällen dem Wettbewerbsvorsprung Kameruns standhalten. Ähnlich wie in Ostafrika steht somit die Industrialisierungspolitik in Zentralafrika vor der schwierigen Aufgabe, Länder mit unterschiedlicher Ausgangslage und unterschiedlichen Standortbedingungen zu einer koordinierten und ausgewogenen Entwicklung zu führen. Die Länder mit schlechteren Wettbewerbsbedingungen können es nicht akzeptieren, allein Absatzgebiet für anderenorts zu errichtende Produktionsstätten zu sein.

4. Die Industriepolitik einer Gemeinschaft von Entwicklungsländern

Die Gründung einer Zollunion kann — natürlich nur im Verein mit zahlreichen anderen Voraussetzungen — wichtige Impulse zur Beschleunigung des industriellen Wachstums einer Gruppe von Ländern geben. Die überwiegend handelspolitischen Instrumente einer Zollunion reichen jedoch in der Regel nicht aus, ein regional ausgewogenes Wachstum zum mehr oder weniger ausgeglichenen Vorteil aller Partner der Union zu gewährleisten. Das ist insbesondere nicht zu erwarten, wenn Partner unterschiedlicher Ausgangslage sich zusammenschließen. Die Erfahrungen in Ostafrika machen deutlich, daß weitergehende Instrumente und Institutionen erforderlich sind, soll die Union Bestand haben.

Das Grundproblem in der Industriepolitik in Ost- wie in Zentralafrika kann in vereinfachter Form folgendermaßen skizziert werden: Zahlreiche Produktionen brauchen zu ihrer Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Importprodukten den ganzen Markt der Gemeinschaft. Die wirtschaftsgeographischen und historischen Standortfaktoren bewirken häufig einen Konzentrationsprozeß, der zu regional unausgeglichenen Industriestrukturen führt. Der hohe politisch-ideologische Kurswert, den die Industrialisierung in den Entwicklungsländern besitzt, macht diese Entwicklung den benachteiligten Regierungen in der Regel politisch unannehmbar. Beschäftigungspolitische Notwendigkeiten und fiskalische Schwierigkeiten kommen hinzu. Importzölle auf Industrieprodukte leisten in den Entwicklungsländern einen ungleich größeren Beitrag zum Staatshaushalt als in den entwickelten Ländern. Importsubstitution führt deshalb in der ersten Phase regelmäßig zu einer unerwünschten Minderung der Staatseinnahmen. Werden die Produkte der lokalen Produktion innerhalb einer Zollunion an andere Länder verkauft, dann bringt die Importsubstitution den abnehmenden Ländern definitive Einnahmeausfälle und nur das produzierende Land kann damit rechnen, kompensierende Erträge aus Einkommensteuern und aus einer allgemeinen Steigerung der wirtschaftlichen Aktivität zu ziehen.

Der zwischenstaatliche Finanzausgleich

Ein naheliegendes Instrument, den fiskalischen Problemen dieser Entwicklung zu begegnen, ist die Einrichtung eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs. Ohne Berücksichtigung der strukturellen Ursachen der ungleichgewichtigen Entwicklung und ohne Einwirkung auf die Investitionsentscheidungen der Unternehmer wird in diesem System nur das fiskalische Ergebnis modifiziert und ein Ausgleich der öffentlichen Einnahmen der beteiligten Länder gesucht. Auf Einzelheiten kann hier verzichtet werden. Sowohl in Ost- wie auch in Zentralafrika haben wir derartige Systeme. In beiden Fällen werden als Grundlage der Umverteilung nicht nur die Steuern auf die industrielle Produktion, sondern auch andere Abgaben, vor allen Dingen die Zölle, herangezogen. Damit geht der Finanzausgleich über den industriel wirtschaftlichen Rahmen hinaus und bekommt den Charakter einer allgemeinen Zuwendung der standortgünstigen an die standortgünstigen Länder.

Es kann nicht ausbleiben, daß über Umfang und Verteilung der Mittel eines derartigen Finanzausgleichs schwer Einigkeit zu erzielen ist. Objektive Kriterien sind nicht leicht zu ermitteln und alle Partner fühlen sich nur allzuleicht übervorteilt. Die Lösung, die in der Zentralafrikanischen Wirtschaftsunion gefunden wurde, verdient deshalb Beachtung. Hier gibt es einen allgemeinen Solidaritätsfonds, dessen Ertrag nahezu ausschließlich den beiden Binnenländern zugutekommt. Die Zahlungen an den Fonds sind willkürlich festgelegt, ohne direkten Bezug auf Außenhandel oder Industrieproduktion. Daneben gibt es aber noch eine industrielle Produktionssteuer, genannt „taxe unique“. Dieser Steuer unterliegen alle Industriebetriebe, die ihre Erzeugnisse in mehr als einem Land der Gemeinschaft verkaufen wollen. Der Steuersatz ist auf die Produktionseinheit bezogen, der Steuerertrag wird den einzelnen Ländern nach Maßgabe ihrer Bezüge von dem betreffenden Unternehmen gutgeschrieben. Betriebe, die der „taxe unique“ unterliegen, können Rohstoffe, Halbwaren und Betriebsstoffe zollfrei einführen.

Die „taxe unique“ kommt einer angemessenen Aufteilung der Steuererträge erheblich näher als die meisten anderen Formen des Finanzausgleichs, doch ist ihre Basis zu schmal, um die Benachteiligung der industrieschwachen Länder wirklich auszugleichen. Die entscheidende Schwäche dieses Systems ist jedoch in dem Umstand zu erblicken, daß auf diese Weise keinen Einfluß auf die bestimmenden Faktoren der Industriestruktur zu gewinnen ist. Auch ein gut arbeitender Finanzausgleich, das ist in Ostafrika sehr deutlich zu erkennen, kann deshalb nur Ergänzung einer auf regionalen Ausgleich bedachten Struktur- und Standortpolitik sein.

Standortpolitik

Die Industriepolitik einer Wirtschaftsgemeinschaft afrikanischer Staaten muß das Ziel verfolgen, durch strukturpolitische Maßnahmen auf dem Gebiet des Verkehrs, des Erziehungswesens usw. die Wettbewerbs-situation der schwachen Länder zu verbessern. Eine derartige Politik ist nicht nur schwer zu konzipieren und zu realisieren, sie ist vor allen Dingen nicht geeignet, kurzfristige Probleme zu lösen. Sowohl in Ost- wie in Zentralafrika wird deshalb versucht, mit zusätzlichen Instrumenten direkt auf die Standortentscheidung der Unternehmer einzuwirken.

In Ostafrika bietet die East African Licensing Ordinance aus dem Jahre 1953 gewisse Möglichkeiten, eine derartige Politik zu verfolgen. Diese in allen drei Ländern durch gleichlautende Gesetzgebung eingeführte Regelung macht die Eröffnung eines Betriebes in bestimmten Produktionszweiges von der Erteilung einer Lizenz abhängig. Die Lizenz wird vom East African Industrial Council erteilt, einem mit erheblichen Vollmachten ausgestatteten, in letzter Instanz den drei Regierungschefs unterstehenden Organ. Zwingende Vorschriften, unter welchen Bedingungen eine Lizenz zu erteilen oder zu verweigern ist, liegen nicht vor. Unter anderem hat der Council folgende Gesichtspunkte zu beachten:

- Standortwahl im Hinblick auf Rohstoff- und Energieversorgung
- Transportprobleme
- Produktions- und Nachfragepotential für das betreffende Erzeugnis, innerhalb und außerhalb Ostafrikas
- die Interessen der Verbraucher, die allgemeine Förderung der Industrie und die Vermeidung ruinösen Wettbewerbs.

Vor Erteilung einer Lizenz haben alle Personen, die finanzielle Be-nachteiligungen aus der in Aussicht genommenen Produktion geltend machen können die Möglichkeit, Einspruch gegen die Lizenzgewährung zu erheben. In letzter Instanz entscheidet ein Berufungsgericht. Die Lizenzerteilung kann mit der Zusicherung verbunden werden, für die Dauer von mindestens 5 Jahren kein konkurrendes Unternehmen zuzulassen.

Das Lizenzsystem war ursprünglich zur Verwirklichung einer Industrialisierungspolitik auf überregionaler Ebene konzipiert worden. Auf der Grundlage eines ostafrikanischen Entwicklungsplans sollte der Council Industrieunternehmen bestimmter Branchen lizenziieren, sie in geeignete und für förderungswürdig erachtete Standorte lenken und ihnen während der Aufbauzeit gewisse Marktgarantien geben. Diese Vorstellung konnte nicht verwirklicht werden. Die Idee eines ostafri-

kanischen Entwicklungsplanes wurde aufgegeben und damit auch die Möglichkeit, über das Lizenzsystem auf die regionale Gliederung der Industrie einzuwirken. Daraufhin verweigerten Uganda und insbesondere Tanganyika ihre Zustimmung, das Lizenzsystem durch Einbeziehung weiterer Industriezweige auszubauen, weil sie eine weitgehende Konzentration der Industrie in Kenia befürchteten. Das Lizenzsystem wurde auf eine kleine Zahl von Industriezweigen beschränkt, im wesentlichen Textilien, Glaswaren, Stahlfässer, Fenster- und Türrahmen aus Metall, kaustisches Soda. Von 1955 bis 1964 wurden keine weiteren Bereiche in das System einbezogen. Versuche einzelner Länder, bereits arbeitenden Unternehmen durch entsprechende Ergänzung der Licensing Ordinance eine exklusive Stellung auf dem ostafrikanischen Markt zu sichern, so z. B. Uganda für Zement und Kunstdünger, schlugen fehl.

Probleme der Textilindustrie stehen bis heute im Mittelpunkt der Arbeit des Industrial Council und es ist nicht zu übersehen, daß das Licensing System als ordnender und regulierender Faktor einen wesentlichen Beitrag zur schnellen Entwicklung dieses Wirtschaftszweiges in Ostafrika geleistet hat. Als Instrument einer überregionalen Standortpolitik und einer allgemeinen Steuerung der industriellen Entwicklung konnte es allerdings nicht eingesetzt werden. Hierzu in Kürze das Beispiel der Zementindustrie. Die erste Fabrik wurde 1952 in Uganda errichtet. Sie mußte jahrlang eine sehr geringe Kapazitätsauslastung hinnehmen, weil Kenia sich weigerte, die Zementindustrie in das Licensing System aufzunehmen und ein eigenes, später noch ein zweites Zementwerk aufbaute. Die Zementfabrik Ugandas mußte sich mehr oder weniger mit dem lokalen Markt begnügen.

Neue Impulse erhielt das Licensing-System 1964 durch das sogenannte „Kampala-Agreement“. In diesem Abkommen vereinbarten die drei Regierungen eine Reihe von weittragenden Maßnahmen zur Neuordnung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und zur Rettung des gemeinsamen Marktes. Erklärtes Ziel aller Maßnahmen war eine Verminderung des industrielwirtschaftlichen Ungleichgewichts in Ostafrika. Kern der Vereinbarung war deshalb eine Verständigung über die Zuweisung exklusiver Produktionsrechte für neue Fertigungsbereiche an einzelne Länder, und zwar ganz überwiegend zu Gunsten Tansanias und Ugandas. Diese Beschlüsse sollten mit Hilfe der Licensing Ordinance verwirklicht werden. Das Kampala-Agreement war unzureichend vorbereitet, ohne Konzeption über die Bedingungen der zukünftigen Zusammenarbeit und ohne Sinn für die erforderliche Institutionalisierung im politischen Bereich zustande gekommen. Vor allen Dingen, und das ist entscheidend, war der politische Wille zur Zusammenarbeit schon weitgehend geschwunden. Das Abkommen ist deshalb schon in den Anfängen der Realisierung steckengeblieben. — Die Reaktion konnte nicht

ausbleiben und wir müssen heute desintegrierende Bewegungen in vielen Bereichen erkennen. Die Währungsunion wurde aufgelöst, eine koordinierte Industrialisierungspolitik ist praktisch nicht vorhanden und zahlreiche Handelsbeschränkungen gefährden den gemeinsamen Markt.

Viele neutrale Beobachter, die Weltbankkommission und die zur Untersuchung der ostafrikanischen Zusammenarbeit eingesetzten Ausschüsse, befürworten deshalb eine Aufgabe des Licensing Systems. Ohne eine grundlegende wirtschaftspolitische Verständigung kann dieses Instrument die ihm zugeschriebene Aufgabe nicht lösen. Wird eine neues Konzept der ostafrikanischen Industrie- und Standortpolitik nicht gefunden, so dürften weitere Beschränkungen des freien Warenverkehrs allerdings kaum zu vermeiden sein³.

In Zentralafrika versucht man andere Wege zu gehen. Das Generalsekretariat der Union ist beauftragt, einen industriellen Entwicklungsplan für die Gemeinschaft auszuarbeiten und darin insbesondere Vorschläge für solche Projekte zu machen, die den Markt von zwei oder mehr Ländern zur Auslastung ihrer Kapazitäten benötigen. Dieser Plan wird dann nach Billigung durch die Mitgliedsländer die Grundlage für die Standortpolitik der Gemeinschaft sein. Anders als in Ostafrika, wo nur wenige Branchen lizenpflichtig sind, wird in Zentralafrika praktisch keine Produktion ohne staatliche Zustimmung aufgenommen. Die Zustimmung wird in Form der Zulassung zum Investitionsförderungsgesetz erteilt. Sie regelt nach bestimmten Rahmenvorschriften die Gesamtheit der wirtschaftlichen und rechtlichen Beziehungen zwischen dem Unternehmen und der Regierung, insbesondere den Umfang der Garantien, Steuervergünstigungen, der Bezugsbedingungen für Investitionsgüter und Halbwaren usw. Will ein Unternehmen zwei oder mehr Länder der Gemeinschaft beliefern, dann benötigt es eine Zulassung nach Maßgabe der Investitionsförderungskonvention der Union, sowie die Zulassung zu der sogenannten „taxe unique“. Die notwendigen Beschlüsse werden im Direktionskomitee der Union gefasst. Hier muß ein Ausgleich der natürlich häufig divergierenden Interessen der einzelnen Länder gefunden werden.

Als Besonderheit des zentralafrikanischen Systems sei schließlich noch die Harmonisierung der nationalen Investitionsförderungsgesetze

³ Das Problem der Standortbestimmung von Industrien, die das gesamte Gebiet der Gemeinschaft als Absatzmarkt benötigen, blieb auch nach der Gründung der Ostafrikanischen Gemeinschaft im wesentlichen ungelöst. Schwierigkeiten treten insbesondere dann auf, wenn neue Unternehmungen Zollschutz benötigen, dessen Festsetzungen Aufgabe der Gemeinschaft ist. Das als Standort vorgesehene Land ist natürlich stärker an einem hohen Schutzzoll interessiert als die beiden anderen Länder, die Preissteigerungen als Ergebnis der Importsubstitution befürchten müssen.

erwähnt. Diese Gesetze sind nur für Exportindustrie und für Unternehmen mit Absatz auf dem lokalen Markt eines Staates gültig. Durch die Harmonisierung der vorgesehenen Vergünstigungen und Garantien wird vermieden, daß die einzelnen Länder im Wettkampf um die Gunst der Investoren Zugeständnisse machen, die dem Projekt letzten Endes nicht angemessen sind, und die eine schwere Belastung für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung des Landes bilden können. Es gibt viele Beispiele für Unternehmen in Entwicklungsländern, die aufgrund zahlreicher Privilegien sich der Integration in die Wirtschaft des Landes weitgehend entziehen.

Industriepolitik als wirtschaftspolitische Aufgabe

Die zentralafrikanische Wirtschaftsunion hat ihre Prüfung noch nicht bestanden. Schwierigkeiten werden sicherlich nicht ausbleiben⁴. Vergleicht man trotz dieses Vorbehaltes die ostafrikanischen und die zentralafrikanischen Lösungsversuche, dann werden eine Reihe von Vorzügen des zentralafrikanischen Systems deutlich.

Nach britischer Tradition hat die Zusammenarbeit in Ostafrika pragmatischen Charakter. Es gibt keinen Vertrag, der die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den drei Ländern regelt. Technisch administrative Institutionen und Lösungen dominieren. Hierzu nur ein Beispiel: die Außenzölle der drei Länder sind bis auf unbedeutende Ausnahmen gleich, obgleich die Zollhoheit bei den Ländern geblieben ist und es keine Bestimmung gibt, die ein einzelnes Land an einer autonomen Zollpolitik hindert. Diese Grundhaltung war erfolgreich, solange der politische Zusammenhalt der drei Länder durch die britische Kolonialmacht gewährleistet war. Sie wurde unzureichend, als drei souveräne Regierungen an diese Stelle traten, die unterschiedliche wirtschaftspolitische Ziele verfolgen und den Akzent eindeutig auf die nationalwirtschaftliche Entwicklung setzen. Soll ein gemeinsamer Markt so heterogener Partner Bestand haben, dann sind Instrumente zur Realisierung einer auf die Gemeinschaft ausgerichteten Politik erforderlich, dann bedarf es vor allen Dingen der politischen Gremien, um Interessenkonflikte zu erörtern und nach Möglichkeit auszugleichen⁵. Das markt-

⁴ Politische Spannungen führten 1968 zum vorübergehenden Austritt der Zentralafrikanischen Republik aus der Union; die Verstaatlichung der bislang gemeinsam verwalteten Eisenbahn von Pointe Noire nach Brazzaville durch die Regierung des Kongo im Jahre 1969 schuf neue Schwierigkeiten. Der gesamte Außenhandel der Zentralafrikanischen Republik und ein erheblicher Teil des Außenhandels des Tschad wird über diese Eisenbahn transportiert.

⁵ Mit der Gründung der Ostafrikanischen Gemeinschaft im Dezember 1967 wurden die hier geforderten politischen Gremien ins Leben gerufen. Die im folgenden Absatz gestellte Frage muß allerdings auch für Ostafrika bis auf weiteres offen bleiben.

wirtschaftliche System allein kann die unvermeidlichen Spannungen nicht lösen.

In der Anerkennung dieses Prinzips sehe ich die Stärke der zentralafrikanischen Lösung. Hier wurde von Anfang an erkannt, daß immer wieder politische Entscheidungen zu treffen sein werden. Die notwendigen Gremien und Institutionen wurden geschaffen. Ob wirtschaftspolitische Vernunft und Zusammenarbeitsbereitschaft stark genug sind, um die erforderlichen Kompromisse hinzunehmen, ist eine andere Frage. Sie zu beantworten ist heute noch nicht möglich.

5. Transportwirtschaft und Industrialisierung

Es bedarf keiner besonderen Betonung, daß mit der Gründung einer Wirtschaftsgemeinschaft die Industrialisierungsprobleme der kleinen Länder Afrikas allein nicht zu lösen sind. Die Märkte für Industrieprodukte werden ja nicht allein durch Zollschränken eingeengt. Die durch die häufig weit auseinanderliegenden Verbrauchszentren bedingten hohen Transportkosten können sich genauso erschwerend auswirken. Hierzu nur ein einziges, allerdings gewiss extremes Beispiel: Eine Tonne Zement kostet an der Küste Zentralafrikas, z. B. in Douala, knapp 10 000 Francs CFA, in Fort Lamy, der Hauptstadt des Binnenlandes Tschad, nahezu das dreifache, nämlich 28 000 Francs CFA. Auf die Rolle der Transportkosten für die industrielle Entwicklung, insbesondere für die Standortpolitik, soll abschließend am Beispiel Zentralafrikas kurz eingegangen werden.

In der zentralafrikanischen Wirtschaftsunion wurden Märkte zusammengeschlossen, die noch weitgehend isoliert voneinander und ohne angemessene Verkehrswägen untereinander sind. Kamerun, Gabun und der Kongo sind praktisch nur über die Küstenschiffahrt miteinander verbunden. Drei Zugänge führen zum Meer: Douala, der Hafen Kameruns, Libreville, der Hafen Gabuns und Pointe-Noire, der Hafen des Kongo. Von jedem dieser drei Häfen hängt verkehrsgegographisch ein Hinterland ab. Nur im äußersten Norden der Zone, in Nordkamerun und im südlichen Tschad, berühren und überschneiden sich die von Douala bzw. Pointe-Noire ausgehenden Verkehrsachsen.

Europäische Erzeugnisse, mit denen die Produkte lokaler Fertigung konkurrieren sollen, werden in diesen drei Hafenstädten im allgemeinen zu gleichen Preisen angeboten, d. h. für den Überseetransport spielt die kleine Entfernungsdifferenz zwischen den einzelnen Häfen keine Rolle. Die Preise für Importprodukte im jeweiligen Hinterland der drei Hafenstädte können als Funktion der Transportkosten zwischen Hafenstadt und Verbrauchszentren angesehen werden. Eine lokale Produktion, die in einer der drei Hafenstädte ihren Standort hat und dort mit den

Importprodukten konkurrieren kann, ist deshalb in der Regel auch in dem dazugehörigen Hinterland konkurrenzfähig. Schwierig wird es dagegen, wenn die lokale Produktion zur Ausnutzung ihrer Mindestkapazität auch auf den Absatz in den anderen Hafenstädten und in dem dazugehörigen Hinterland angewiesen ist. Dann hat das Produkt auch noch den Küstentransport zu tragen, der wegen der doppelten Umschlagskosten im Falle Zentralafrikas außerordentlich kostspielig ist. Ähnliche Beobachtungen sind auch in anderen Teilen Afrikas gemacht worden. Diese Zusammenhänge wurden im Ifo-Institut für eine Reihe von Fertigungsprojekten durchgerechnet, mit dem Ergebnis, daß die lokale Produktion wegen der hohen Kosten des Küstentransports nur auf Teilmärkten der Union mit den Importprodukten konkurrieren kann. Mit anderen Worten, die Transportkosten machen in bestimmten Fällen den Zusammenschluß der Teilmärkte einer Wirtschaftsgemeinschaft unmöglich. Natürlich hängt dieses Ergebnis von den spezifischen Transportkosten je Produktionseinheit ab.

Transportkosten kommen bei jeder Standortüberlegung zweifach ins Spiel: beim Antransport der für bestimmte Produktionen aus Übersee zu importierenden Rohstoffe und Vormaterialien vom Hafen zum Standort der Produktion, und beim Abtransport der Fertigerzeugnisse zu den einzelnen Absatzmärkten. So ist z. B. der Selbstkostenpreis eines kleinen Walzwerks, das auf der Basis eingeführten Halbzeugs Moniereisen für die Bauindustrie erzeugen soll, durch die Kosten des Rohstofftransports in den Binnennländern *ceteris paribus* um bis zu 40 % höher als an der Küste. Auch für den Transport der Fertigwaren vom Produktionsstandort zu den einzelnen Märkten sind die Küstenorte in der Regel deutlich im Vorteil gegenüber den Binnenländern, und zwar als Funktion ihres größeren Absatzpotentials. Die Addierung dieser beiden Elemente ergibt für die Binnenländer der Zentralafrikanischen Wirtschaftsunion bei einer Reihe von transportintensiven Produkten, z. B. Moniereisen, Flaschen oder Malz, Mehrbelastungen von 20—50 % des Selbstkostenpreises im Vergleich mit Standorten an der Küste. Demgegenüber ist die Produktion von Akkumulatoren, die auf der Wiederverwendung von gebrauchtem Blei aufbauen soll, weitgehend standortunabhängig. Die gesamte Transportkostenbelastung schwankt hier je nach Standort zwischen 2 und 4 % vom Selbstkostenpreis.

Mit diesen wenigen Zahlen über die regionale Differenzierung der Transportkosten wollte ich auf die ungünstigen Standortbedingungen der Binnenländer hinweisen. Sie zeigen die Schwierigkeiten, die jede auf regionalen Ausgleich bedachte Industrialisierungspolitik zu überwinden hat. Die Binnenländer sind demnach vor allen Dingen dann benachteiligt, wenn der Produktionsprozeß auf der Verarbeitung zu importierender Rohstoffe und Halbwaren beruht. Sie können dann

nur schwer mit den Standorten an der Küste konkurrieren. Die zwingende Folgerung aus dieser Erkenntnis ist, daß die Binnenländer sich auf Produktionen konzentrieren müssen, die in erster Linie einheimische Rohstoffe verarbeiten. Für die Standortpolitik einer Wirtschaftsgemeinschaft heißt das, daß die Küstenländer nach Möglichkeit auf diese Produktionen zu verzichten haben, selbst wenn sie hier absolut gesehen noch billiger sind. Den Binnenländern muß die Möglichkeit gegeben werden, ihre relativen Kostenvorteile bei der Verarbeitung einheimischer Rohstoffe, z. B. bei der Herstellung von Baumwolltextilien, Decken, Lederwaren, Gemüse- und Obstkonserven usw. auszunützen.

Ich habe mich in meinen Ausführungen darauf beschränkt, auf einige Zusammenhänge zwischen industrieller Entwicklung und übernationaler Zusammenarbeit in Afrika hinzuweisen. Wie so häufig, stehen auch am Ende dieser Darstellung viele Fragen, Probleme und Schwierigkeiten. Ich möchte deshalb zum Schluß betonen, daß die Bildung gemeinsamer Märkte nicht der einzige Weg zur industriellen Entwicklung ist, sondern daß auch für kleine Einzelmärkte Lösungen gefunden werden müssen und können. Daß sie so häufig übersehen werden, liegt nicht zuletzt an der besonderen Vorliebe der Entwicklungsländer für Großprojekte, an der Tatsache, daß die im allgemeinen noch unentbehrlichen ausländischen Promotoren und Investoren an Kleinprojekten wenig interessiert sind und an dem Mangel an technischem Wissen und ausgereiften Konzeptionen für kleine Fertigungseinheiten. Hier liegt noch ein weites Feld für wirtschaftliche und technische Untersuchungen.