

# Vierte Entwicklungsdekade: ein neuer Anlauf

## Zur Finanzierung der internationalen Zusammenarbeit

UDO ERNST SIMONIS

»Die Welt, in der wir leben, entspricht nicht den beliebten Modellen: es ist weder eine wirklich liberale Welt, in der alle Produktionsfaktoren über die Grenzen hinweg völlig mobil sind, ihre jeweils höchsten Erträge zu erreichen, noch ist es die Welt der Lehrbücher, in denen die Faktoren international immobil sind und der Handel ein Ersatz für Faktorbewegungen ist.«

Paul Streeten

### I. Errungenschaften und Hinterlassenschaften der Dritten Entwicklungsdekade

Vom »Jahrzehnt der Frustration« zum »verlorenen Jahrzehnt«, so beginnt Franz Nuscheler die dritte Auflage seines »Lern- und Arbeitsbuches Entwicklungspolitik«, und er beschreibt das Konzept der Entwicklungsdekaden dann wie folgt:

»Die Vereinten Nationen riefen zu Beginn jedes der bisher vier Jahrzehnte für Entwicklung zu entwicklungspolitischen Kraftanstrengungen auf, um der Massenarmut in der Dritten Welt zu begegnen und die soziale Kluft zwischen dem »reichen Norden« und dem »armen Süden« zu verringern. Dennoch verhungerten immer mehr Menschen und vergrößerte sich die Kluft zwischen Reichtum und Armut von Dekade zu Dekade – allerdings nicht nur zwischen Norden und Süden, sondern auch zwischen verschiedenen Ländergruppen und innerhalb der Dritten Welt und zwischen reichen Minderheiten und verarmten Massen innerhalb der meisten Entwicklungsländer.«<sup>1</sup>

Im Zeitvergleich erscheint die Erste Entwicklungsdekade<sup>2</sup> als ein erfolgreiches Jahrzehnt – wenn man »Entwicklung« mit Wachstum des Bruttosozialprodukts (BSP) gleichsetzt beziehungsweise am Pro-Kopf-Einkommen mißt; letzteres lag im Durchschnitt aller Entwicklungsländer für die sechziger Jahre bei mehr als 5 vH. Die siebziger Jahre führten dann zu großen Frustrationen, Erwartungen und Wirklichkeit lagen allzuweit auseinander.<sup>3</sup> Zu Beginn der achtziger Jahre gerieten die Entwicklungsländer in eine schwere Wirtschaftskrise; die Wachstumsraten fielen steil ab, die Exporterlöse verringerten sich, die Schuldenberge türmten sich auf. Ab 1984 kam es dann zu einem »perversem Netto-Transfer«: die Entwicklungsländer transferierten mehr Ressourcen in die übrige Welt, als sie von dort erhielten (siehe Tabelle 1 auf der folgenden Seite).

Nach neuesten Berechnungen lag die Wachstumsrate des BSP für die Entwicklungsländer in den achtziger Jahren insgesamt bei 4,3 vH, gegen Ende der Dekade aber nurmehr bei 3 vH; angesichts der weiterhin hohen Bevölkerungszunahme errechnet sich daraus eine Steigerung des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens in den Entwicklungsländern insgesamt von weniger als 1 vH pro Jahr.

Hinter diesen aggregierten Größen verbergen sich teils dramatische Verschlechterungen der wirtschaftlichen und sozialen Lage in den achtziger Jahren<sup>4</sup>:

- gemessen am Pro-Kopf-Einkommen wurden mehr als 40 Entwicklungsländer ärmer, der Begriff »Entwicklung« wurde für sie zur »grausamen Parodie«;
- definiert man die Armutsgrenze durch ein Pro-Kopf-Einkommen von 370 US-Dollar pro Jahr, so stieg die Zahl der Armen auf über 1,1 Milliarden Menschen;
- die Zahl der Hungernden stieg auf über 800 Millionen, und ein Drittel der Weltbevölkerung lebt in Ländern, in denen die durchschnittliche tägliche Kalorienaufnahme unter dem definierten Mindestbedarf liegt;
- etwa 1,5 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu Gesund-

- heitsdiensten; jedes Jahr sterben rund 3 Millionen Kinder an Krankheiten, die durch Impfung abgewehrt werden könnten;
- etwa 1,7 Milliarden Menschen haben keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser, fast 3 Milliarden keinen zu »angemessenen« sanitären Anlagen;
- die mit der Urbanisierung einhergehende Slumbildung hat sich fortgesetzt, ein Viertel der Menschheit ist ohne festes Obdach oder wohnt in Elendsquartieren;
- die Ungleichheit zwischen den sozialen Klassen hat eher zu- als abgenommen, die Lastenverteilung zwischen den Geschlechtern hat sich nicht wesentlich verbessert;
- die achtziger Jahre wurden zu einem Jahrzehnt der Flüchtlinge, der Begriff »Umweltflüchtling« entstand ...

Die Gründe dieser Verelendung sind zahlreich und umstritten; sie reichen von gravierenden Politikfehlern über inhärente Strukturschwächen bis zu einem entwicklungsfeindlichen Umfeld. Was angesichts der reduzierten Fähigkeit der Entwicklungsländer zur internen Ressourcenmobilisierung dagegen generell nicht bestritten wird, ist die Notwendigkeit der externen Entwicklungsfinanzierung. Die meisten Entwicklungsländer bedürfen einer substantiellen und langfristigen Kapitalzufuhr, die ihnen eine Anhebung des Produktionsniveaus, eine Erhöhung der Produktivität und eine Verbesserung ihrer Infrastruktur ermöglicht, es ihnen also erlaubt, ihre Volkswirtschaften so zu reformieren, daß sie effizienter und zugleich gegenüber extremen Schocks weniger anfällig werden. Unglücklicherweise zeigt die Analyse der langfristigen Kapitalbewegungen, daß die Entwicklungsländer generell nicht in der Lage waren und sind, diese Unterstützung zu erhalten. Die Entwicklungsländer als Gruppe waren (vgl. wiederum Tabelle 1) ja gerade von einer Stagnation des realen Ressourcentransfers betroffen, Mitte der achtziger Jahre gar von einem negativen Nettotransfer.

Dieser weitgehende Zusammenbruch der externen Entwicklungsfinanzierung war sowohl Ursache als auch Wirkung des generellen Verfalls der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Entwicklungsländer: Während das Ausbleiben langfristiger Fi-

### Autoren dieser Ausgabe

Dr. Hans Arnold, geb. 1923, gehörte 1951–1986 dem Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland an, zuletzt als Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen in Genf.

Dr. Jürgen Dedring, geb. 1939, ist im Büro für Forschung und Tatsachenermittlung (ORCI) des Sekretariats der Vereinten Nationen mit Forschung und Planung befaßt.

Dr. sc. Wolfgang Kleinwächter, geb. 1947, Professor an der Universität Leipzig, ist Präsident der Rechtssektion der Internationalen Gesellschaft für Massenkommunikationsforschung (IAMCR).

Dr. Udo Ernst Simonis, geb. 1937, Professor für Umweltpolitik am Wissenschaftszentrum Berlin, gehört seit 1988 dem UN-Ausschuß für Entwicklungsplanung an.

Tabelle 1:

Realer aggregierter Netto-Ressourcentransfer in (aus) Entwicklungsländer(n), 1980–1990\* (in Mrd US-Dollar)

|   | 1980  | 1981  | 1982  | 1983 | 1984 | 1985  | 1986  | 1987  | 1988 | 1989 | 1990** | Jahres-<br>durchschnitt<br>(1980–84) (1985–89) |      |
|---|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|------|------|--------|--|------|
| Realer aggregierter<br>Ressourcentransfer     | 109,3 | 137,0 | 124,4 | 96,2 | 89,2 | 80,6  | 58,9  | 46,1  | 56,8 | 56,9 | 61,4   | 111,2  | 59,9 |
| Öffentliche Entwick-<br>lungshilfe (ODA)      | 43,1  | 46,2  | 47,5  | 44,6 | 49,0 | 45,3  | 38,6  | 32,2  | 33,9 | 32,9 | 40,5   | 46,1   | 36,6 |
| Öffentliche Zuschüsse                         | 16,5  | 15,6  | 14,6  | 17,6 | 16,4 | 18,8  | 16,1  | 14,9  | 16,8 | 16,7 | 16,9   | 16,1   | 16,7 |
| Öffentliche<br>Kredite (netto)                | 26,6  | 30,6  | 32,9  | 30,6 | 32,6 | 26,5  | 22,5  | 17,3  | 17,1 | 16,1 | 23,7   | 30,7   | 19,9 |
| Bilaterale ODA                                | 16,1  | 17,7  | 16,7  | 15,0 | 14,8 | 9,1   | 7,2   | 4,9   | 6,3  | 5,5  | 8,9    | 16,1   | 6,6  |
| Multilaterale ODA                             | 10,3  | 12,9  | 16,2  | 15,5 | 17,9 | 17,4  | 15,3  | 12,4  | 10,7 | 10,7 | 14,6   | 14,6   | 13,3 |
| Private Kredite (netto)                       | 54,3  | 73,1  | 61,3  | 39,6 | 28,2 | 20,4  | 9,3   | 0,7   | 5,1  | 3,8  | 2,0    | 51,3   | 7,9  |
| kommerzielle Banken                           | 40,7  | 60,4  | 43,5  | 27,9 | 21,0 | 6,7   | 2,8   | -1,1  | 0,7  | 2,7  | k.A.   | 38,7   | 2,4  |
| Schuldver-<br>schreibungen                    | 1,5   | 1,8   | 6,8   | 1,4  | 0,4  | 7,1   | 1,5   | 0,2   | 2,1  | 0,3  | k.A.   | 2,4  | 2,2  |
| andere  | 12,2  | 11,0  | 10,9  | 10,4 | 6,7  | 6,4   | 5,1   | 1,6   | 2,4  | 0,9  | k.A.   | 10,2   | 3,3  |
| Ausländische<br>Direktinvestitionen           | 12,0  | 17,7  | 15,6  | 12,0 | 12,0 | 15,0  | 10,9  | 13,2  | 17,8 | 20,1 | 18,8   | 13,9   | 15,4 |
| Aggregierter Netto-<br>Transfer (langfristig) | 48,9  | 62,7  | 38,5  | 14,8 | -1,3 | -10,5 | -11,5 | -16,8 | -8,9 | -0,9 | 8,0    | 32,7   | -9,7 |

\* OECD-Deflator \*\* für 1990 projizierte Zahlen

Quelle: The World Bank, World Debt Tables, 1990–91, Vol. 1, Table 3

finanzierung zum Rückgang der Wachstumsrate der Wirtschaft beitrug, machte diese Wachstumsschwäche die Entwicklungsländer zunehmend unattraktiv für das an sich verfügbare und besonders für das private internationale Kapital. Dieser finanzielle Teufelskreis spiegelt sich in der Zusammensetzung der Finanzströme in die Entwicklungsländer wider: Das Verhältnis von öffentlicher Entwicklungshilfe zu privater Entwicklungsfinanzierung (Kredite und Direktinvestitionen) verschob sich von 41 zu 59 in den Jahren 1980 bis 1984 auf 61 zu 39 in den Jahren 1985 bis 1989, in einer Zeit, in der insgesamt eine rasche Austrocknung der Finanzströme stattfand.

Mit Beginn der neunziger Jahre waren die Entwicklungsländer, von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen, wirtschaftlich und finanziell in einer prekären Lage. Ohne massive nationale und internationale Anstrengungen und ohne eine radikale wirtschaftspolitische Kurskorrektur versprach die neue, die Vierte Entwicklungsdekade nicht besser, ja vielleicht sogar schlechter als die vergangene Dekade zu werden. Ein Hoffnungsschimmer aber bestand darin, daß in vielen Entwicklungsländern ein nationaler Konsens über die Notwendigkeit wirtschaftlicher Reformen und Umstrukturierungen entstanden ist; so wie bisher kann es nicht weitergehen. Diese Einsicht auf der nationalen Ebene aber macht Anstrengungen auf der internationalen Ebene nicht überflüssig, sie macht diese vielmehr zwingend. Vor diesem Hintergrund einer neuen Verpflichtung hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 21. Dezember 1990 mit Resolution 45/199 (Text: S.108ff. dieser Ausgabe) einvernehmlich die Internationale Entwicklungsstrategie (IES) für die Vierte Entwicklungsdekade beschlossen, die am 1. Januar 1991 begonnen hat. Hierin heißt es unter anderem:

»Das Hauptziel der Strategie besteht darin sicherzustellen, daß die neunziger Jahre ein Jahrzehnt der beschleunigten Entwicklung in den Entwicklungsländern und einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit sind.« (Ziffer 13)

Zu den Faktoren, die in der IES als essentiell für die kritische Situation der Entwicklungsländer angesehen werden, gehört die Unzulänglichkeit der externen Entwicklungsfinanzierung; daneben werden besonders der Verfall der Rohstoffpreise, der Rückgang der öffentlichen Entwicklungshilfe und der akkumulierte Schuldenberg genannt. Weil unter diesen Bedingungen ein selbsttragender Entwicklungsprozess unwahrscheinlich ist, wird gefordert:

»Der neue Konsens über die Notwendigkeit einer Wiederbelebung der Entwicklung und über die Prioritäten der Entwicklungspolitik erfordert eine erneute Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft, den Zufluß von Finanzierungsmitteln für die Entwicklung auf das zur Erreichung dieser vereinbarten Ziele erforderliche Niveau zu bringen.« (Ziffer 37)

Ob dieser Aufruf beachtet werden wird und die Vierte Entwicklungsdekade somit zu einem Erfolg für die Entwicklungsländer geraten kann, soll im folgenden unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden: dem der generellen Aussichten einer verbesserten Entwicklungsfinanzierung und dem der speziellen Maßnahmen, die dazu erforderlich erscheinen.

## II. Zum Kontext der internationalen Entwicklungsfinanzierung

### 1. Ost-West-Annäherung

Die Dritte Entwicklungsdekade endete mit einer Serie dramatischer Veränderungen im Ost-West-Verhältnis, darunter die gemeinsame Stellungnahme der Präsidenten Bush und Gorbatschow in Helsinki zur Golfkrise, die Rüstungskontrollvereinbarungen, der Strukturwandel in Osteuropa, die Auflösung des Warschauer Paktes und die Wiedervereinigung Deutschlands. Welche Wirkungen diese Veränderungen im Ost-West-Verhältnis auf die Nord-Süd-Beziehungen und auf die Entwicklungsländer selbst haben werden, ist derzeit noch ungewiß; es gibt Chancen und Risiken. Was die internationale wirtschaftliche Kooperation betrifft, so werden die Reformen in Osteuropa den internationalen Handel und die Entwicklungsfinanzierung größtmäßig nicht sonderlich beeinflussen; dennoch können nicht unbedeutende Auswirkungen auf die Ziele der IES entstehen.

Der erste offensichtliche Effekt der Beendigung des Kalten Krieges ist die Entspannung zwischen den Supermächten und die damit einhergehende Verringerung der Gefahr eines großen Krieges. Es wäre aber wohl voreilig anzunehmen, daß es keine Phasenverschiebung zwischen dem dadurch reduzierten Bedarf nach Waffen und großen Armeen und der tatsächlichen Verringerung von Waffenproduktion und Armeestärke geben könne. Eingegangene Verträge, mächtige Partialinteressen, anhaltende Traditionen des Militarismus sind hier zu nennen. Dennoch ist eine »Friedensdividende« noch nie so wahrscheinlich gewe-

## Uno à la mode

sen wie zu Anfang der neunziger Jahre. Die Frage ist allerdings, ob sie der Entwicklungsfinanzierung in den Entwicklungsländern zugute kommen wird. Es entsteht nicht nur eine Konkurrenz in der Verwendung von Mitteln zur Konversion der Waffenindustrie und der Armeestandorte (Rüstungskonversion), der Frieden kann auch die »Hilfsmüdigkeit« (»aid fatigue«) erhöhen, die Prioritätenskala der Geberländer somit zuungunsten der Entwicklungsländer verändern; dieser Tendenz muß also vorgebeugt werden.

Eine Möglichkeit besteht in der Ergänzung beziehungsweise Änderung der Vergabekriterien, indem eine »Friedenskonditionalität« eingeführt wird. Die Weltbank hat beispielsweise damit begonnen (wohl vor dem Hintergrund des vom UNDP vorgelegten »Berichts zur menschlichen Entwicklung« für 1990<sup>5</sup>), das Verhältnis von Militärausgaben zu Sozialausgaben im Nehmerland in die Formulierung ihrer Anpassungsprogramme und in die Projektvergabe einzubeziehen; die Entwicklungshilfe Japans wird ähnlich gesteuert.

Damit ist angedeutet, daß die »Friedensdividende« auch und nicht zuletzt in den Entwicklungsländern selbst eingefordert werden muß. Jede Verringerung, wie klein auch immer, der Verschwendung von Ressourcen der Entwicklungsländer für Waffenimporte und für die Unterhaltung großer Armeen konstituiert für sich eine solche Friedensdividende für Entwicklungszwecke.

Die Beendigung des Kalten Krieges wird zum anderen die Bedeutung geopolitischer Erwägungen in der Mittelvergabe reduzieren und kann insofern die Grundbedürfnisorientierung der öffentlichen Entwicklungshilfe stärken. Ein allzu großer Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe floß in der Vergangenheit an sogenannte strategische Alliierte der Hauptgeberländer. Auch bei dieser Frage wäre es aber voreilig, allzu rasche Änderungen in Einstellungen und Verhaltensweisen zu erwarten, die sich über die letzten vierzig Jahre entwickelt haben. Der jüngste Schuldenerlaß für Ägypten seitens der USA und der arabischen Nachbarn im Zusammenhang mit dem Golfkrieg erinnert daran. In ähnlicher Weise mag die Handhabung der Schulden Polens seitens der OECD-Länder ein Reflex geopolitischer Erwägungen sein; selbst der außergewöhnlich raschen Errichtung der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Europa-Bank) haftet dieses Etikett an. Wenn also auch keine Garantie dafür gegeben sein mag, daß die Entwicklungshilfe ihre geopolitische Orientierung völlig verliert, so ist doch die Chance vorhanden, daß nicht-militärische, nicht-strategische Determinanten der Entwicklungsfinanzierung wichtiger werden, insbesondere bei der öffentlichen Entwicklungshilfe.

### 2. Zunehmendes Umweltbewußtsein

Zu den positiven Tendenzen auf der internationalen Ebene gehört zweifellos die Sorge um die Wiederherstellung beziehungsweise Erhaltung der natürlichen Umwelt. Die Erkenntnis, daß unregulierter Industrialismus einerseits und zunehmende Armut andererseits die Ressourcenbasis zerstören, von der das Wohl der gesamten Menschheit letztendlich abhängt, hat sich erfreulicherweise rasch verbreitet. Ein Ergebnis dieses Lernprozesses ist ein vielfältiger, mächtiger »Umwelt-Lobbyismus«. Durch Druck von unten und von nebenan ist Umweltschutz zu einem Bestandteil der Formulierung und auch der Implementierung von Entwicklungspolitik geworden. Viel bleibt aber noch zu tun – das werden zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NGOs) auf der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Brasilien deutlich machen. Neue Allianzen zwischen Entwicklungspolitikern und Umweltpolitikern werden entstehen.

Eine globale Umweltpolitik wird auch zusätzliche Mittel für die Entwicklungsländer mobilisieren. So hat beispielsweise das Montreal-Abkommen zum Schutz der Ozonschicht zur Einrichtung eines Fonds geführt, mit dem die Entwicklungs-

Wer außenpolitisch auf sich hält, trägt hierzulande derzeit Uno. Den modischen Trend bestimmt die immer wieder wunschhaft getroffene Feststellung, die Welt erwarte von dem geeinten Deutschland die Übernahme von mehr internationaler Verantwortung. Die Schnittmuster liefern die neue deutsche Verlegenheit und Unsicherheit, wie solches zu bewerkstelligen sei. Denn Übernahme von internationaler Verantwortung bedeutet im allgemeinen auch internationale Machtausübung. Und der Wunsch nach mehr deutscher Machtausübung scheint nicht ganz ungeteilt zu sein. Wohl nicht von ungefähr sprachen sich im Frühjahr bei einer Umfrage in den USA fast 100 vH für eine finanzielle, aber 75 vH gegen eine militärische Beteiligung Deutschlands am Golfkrieg aus.

So wird bei uns jetzt erst einmal laut und kreativ nachgedacht. Der Außenminister etwa schlägt einen Koordinator für Katastrophenhilfe vor, der Umweltminister UN-Aktionen für den Umweltschutz, und da Helme zur Zeit, wenn auch nicht unumstritten, »in« sind, sollen die gewünschten Öko-Pazifizierer der Uno grüne Helme tragen. Alles ganz so, als ob es nicht schon seit 20 Jahren, wenn auch von manchen Politikern nicht sehr beachtet, geschweige denn unterstützt, in Genf einen Koordinator der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe (UNDRO) und in Nairobi ein UN-Umweltprogramm (UNEP) gäbe. Auch der Gedanke eines UN-Gerichtshofs für Menschenrechte feiert bei uns fröhliche Urständ, wie vermutlich bald auch der ebenso alte und ebenso komplizierte Gedanke eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte. Ganz so, als ob hier auf dem kurzen Wege einfache Lösungen für schwierige Probleme zur Verfügung stünden. Und mehr und mehr wird über eine ständige deutsche Mitgliedschaft im Sicherheitsrat laut nachgedacht. Ganz so, als ob . . .

In der weniger wolkigen Wirklichkeit stoßen sich die Dinge härter im Raum. In den UN neue Verantwortung für die Weltordnung zu übernehmen, hätte für Deutschland im letzten Herbst bedeuten können, sich in der Golfkrise konsequent für eine UN-Lösung einzusetzen. Was bedeutet hätte, sich mit allen Konsequenzen dagegen zu stellen, daß die Verantwortung und das Handeln von der Uno an die westlichen Großmächte abgegeben wird, wie dies dann bekanntlich mit der Resolution 678 des Sicherheitsrats vom 29. November geschehen ist. Doch blieb es bei der Verantwortung alter Art. Was Deutschland an die Seite der siegreichen Großmächte brachte und die Uno, wie Pérez de Cuéllar zutreffend urteilte, auf der Seite der Verlierer beließ. Eine einmalige Chance, der Uno bei ihrem Bemühen um eine verbesserte Weltordnung mehr Gewicht zu geben, wurde vertan.

In diesem Frühjahr wiederum war frühzeitig abzusehen, daß in Irak der Verfolgung und Flucht der Kurden eine solche der Schiiten folgen würde. Ein Modellfall für die Verwirklichung der von der Bundesrepublik mit Beharrlichkeit 1986 in den UN durchgesetzten (bei uns als »Flüchtlingsinitiative« geläufigen) Verfahren für vorbeugende Maßnahmen bei sich abzeichnenden Migrations- und Fluchtbewegungen. Eine herausragende Chance für einen Staat, der sich zu größerer Verantwortung innerhalb der Uno und für hilfsbedürftige Menschen berufen fühlt, um mit Beispiel und Initiative voranzugehen. Denn hatte der Bundesaußenminister nicht am 26. September 1990 vor der UN-Generalversammlung gesagt, das geeinte Deutschland wolle in der Uno eine »Politik des guten Beispiels« betreiben? Und hatte es nicht auch direkte Appelle aus der Region an die Bundesregierung gegeben? Doch nichts dergleichen geschah. Hingegen ist zu registrieren, daß der Beitrag zum Hilfsfonds des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), den die alte Bundesrepublik 1990 zum letzten Mal zahlte, 16 Mill DM betrug, während der erste Beitrag, den das geeinte Deutschland 1991 entrichtete, 8 Mill DM betrug. Nicht mit modischem Nachdenken über eine verbesserte Uno, sondern nur durch verstärkte Unterstützung der bestehenden Vereinten Nationen kann Deutschland seiner ebenso alten wie neuen internationalen Verantwortung gerecht werden.

Hans Arnold □

länder den Einstieg in FCKW-freie Technologie zur Herstellung von Kühlaggregaten finanzieren sollen. Die anstehende Vereinbarung einer Klimakonvention kann (eventuell auf Basis einer Kohlendioxidabgabe) zur Einrichtung eines Fonds führen, der den Entwicklungsländern den Erwerb emissionsarmer Energietechnologie erleichtert. Umweltschützer in Entwicklungsländern können zukünftig auch dann finanzielle Unterstützung finden, wenn ihre Projekte von der Weltbank selbst nicht unterstützt werden; hierzu wurde 1990 der Weltumweltfonds gegründet, der von Weltbank, UNDP und UNEP gemeinsam verwaltet wird.

### 3. Reformen in Osteuropa

Es ist nicht damit zu rechnen, daß die eingeleiteten und bevorstehenden Reformen in den mittel- und osteuropäischen Ländern kurz- bis mittelfristig gravierende Auswirkungen auf die internationale Entwicklungsfinanzierung haben werden, obwohl der Zinseffekt auf den Schuldenbestand der Entwicklungsländer nicht vernachlässigt werden darf. (So wird der kurz- bis mittelfristige Zinseffekt, der von der Wiedervereinigung Deutschlands auf den internationalen Kapitalmarkt ausgeht, vom Ausschuß der Vereinten Nationen für Entwicklungsplanung auf einen halben Prozentpunkt geschätzt, was einer zusätzlichen Belastung der Entwicklungsländer von etwa 3 Mrd US-Dollar entspräche.) Doch kann die (positive) Erfahrung mit dem Reformprozeß in Osteuropa wichtige Impulse in den Entwicklungsländern selbst auslösen (Wind des Wandels) respektive den bereits vorhandenen Reformdruck im Hinblick auf Wirtschaftspolitik und Umstrukturierung der Wirtschaft erheblich verstärken. Ist der Reformprozeß in Osteuropa erfolgreich, wird dadurch auf mittlere und längere Sicht ein Wachstumssog erzeugt werden, der die osteuropäischen Länder nicht nur zu besseren Handelspartnern für die Dritte Welt, sondern auch zu wichtigen Geberländern machen kann.

### 4. Demokratie und Entwicklung

Die Frage der internationalen Entwicklungsfinanzierung stellt sich auch noch aus einem anderen Grunde mit neuer Dringlichkeit. Der Trend zur Demokratie, zur Öffnung der hierarchischen, diktatorischen Systeme in Teilen der Dritten Welt führt zur aktiven Teilnahme breiterer Bevölkerungsschichten am Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß und bietet damit

auch die Chance zur Erhöhung der Effizienz der Mittelverwendung (inklusive der externen Mittel). Demokratisierung ohne rasche Besserung der wirtschaftlichen Lage aber ist eine Sackgasse. Und umgekehrt: Wenn politische Reformen versagen, wird auch die ökonomische Transformation nicht gelingen. Die Konsolidierung von Demokratisierungsprozessen in den Entwicklungsländern wird damit zu einem wichtigen Faktor einer offeneren, flexibleren Weltwirtschaft.

### 5. Internationale Migration

Eine Weltwirtschaft ohne nationale Grenzen würde zu einer substantiell veränderten geographischen Verteilung der Weltbevölkerung führen: Menschen würden in großer Zahl aus den Entwicklungsländern in die Industrieländer emigrieren, und die Einkommensverteilung würde sich entsprechend anpassen. Nationale Empfindsamkeiten und kulturelle Befindlichkeiten aber werden eine Politik der freien Wanderung in nächster Zukunft nicht – und vielleicht niemals – zulassen (wofür die Diskussion um Immigranten im neuen Europa ja schon reichlich Belege liefert). Angesichts des zunehmenden Wissens um das Wohlstandsgefälle in der Welt entsteht hieraus für die Entwicklungsländer ein zusätzlicher Punkt in der Argumentation für vermehrten Ressourcentransfer, vielleicht sogar für finanzielle Kompensation (Austausch von Kapital statt Arbeit). Wie die Diskussion um die Frage der internationalen Migration auch ausgehen wird, eines ist klar: Die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit sind höchst ungleich verteilt, und das gleiche gilt für die Pro- und Kontra-Argumente hinsichtlich ihrer grenzüberschreitenden Bewegung.

## III. Zur Verfügbarkeit und Verwendung der internationalen Entwicklungsfinanzierung

Der Erfolg der IES für die neunziger Jahre ist wesentlich von drei Faktoren abhängig<sup>6</sup>: erstens von der Aktivierung von Ersparnissen in den Industrieländern, von denen ein Teil für die internationale Entwicklung verfügbar gemacht wird; zweitens von der Schaffung von Bedingungen in den Entwicklungsländern, die zusätzliche Ressourcen mobilisieren und ihre produktive Verwendung sichern, und drittens der Änderung internationaler Beziehungen zugunsten der Entwicklungsländer im allgemeinen. Die Realisierung der Chancen, die in dem oben



Der billionenschwere Schuldendruck auf den armen Ländern der Welt hat bisher kaum nachgelassen. Nach Berechnungen der OECD betrug die Verschuldung Anfang 1990 1388 Mrd US-Dollar. Ein nennenswerter Abbau des Schuldenbergs ist nicht in Sicht. Im Gegenteil: Viele Länder stecken in einer Schuldenspirale; sie müssen neue Kredite aufnehmen, um die Zinsen für alte Kredite bezahlen zu können. Harte Sparmaßnahmen und verstärkte Exportanstrengungen sollen einen Weg aus der Armut weisen. Doch die Erfahrungen zeigen, daß die Erfolgsaussichten solcher Maßnahmen begrenzt sind. Bergen die Sparmaßnahmen oft sozialen Sprengstoff in sich, so stoßen die Exportbemühungen schnell an die Handelsgrenzen, die die industrialisierten Länder gezogen haben, um die eigene Wirtschaft vor unliebsamer Konkurrenz zu schützen. – Siehe zu Entstehung und Dimension des Verschuldungsproblems auch Veronika Büttner, Zwischen Krisenmanagement und Vergleichslösung. Zum Stand der Diskussion um den IMF und die Schuldenkrise der Dritten Welt, VN 4/1987 S.131ff.

beschriebenen neuen Kontext der internationalen Entwicklungsfinanzierung liegen, hängt also von der Formulierung und Umsetzung von neuen Politikbedingungen in Industrie- und in Entwicklungsländern und zwischen diesen ab.

### 1. Bedingungen in den Industrieländern

In den achtziger Jahren nahmen die Konsumausgaben in den Industrieländern stärker zu als das Einkommen, mit der Folge abnehmender Ersparnisquoten. Zu Beginn der neunziger Jahre verzeichnen die Industrieländer als Gruppe eine allgemeine Wachstumsschwäche – sowohl beim Einkommen als auch beim Konsum. Anhaltende fiskalische Defizite führen zu einer übermäßigen Absorption privater Ersparnisse für öffentliche Ausgaben. Die Wiedervereinigung Deutschlands wird wesentlich über staatliche Budgetdefizite finanziert; das Haushaltsdefizit der USA wird 1991 voraussichtlich 5 vH des BSP ausmachen, und auch in Japan wird mit Budgetdefiziten gerechnet. Der Einfluß dieser Defizite in den Industrieländern auf den internationalen Ressourcenfluß läßt sich wie folgt beschreiben:

- > sie verdrängen oder absorbieren private Ersparnisse und verringern damit das Transfervolumen, besonders die Direktinvestitionen und die kommerziellen Bankkredite;
- > sie erhöhen das Zinsniveau, was sich in vermehrten Kosten des Ressourcenflusses in die Entwicklungsländer auswirkt;
- > sie erhöhen den internen Druck nach Verringerung der öffentlichen Ausgaben, wodurch die Bereitschaft zur Entwicklungshilfe beeinträchtigt wird; und schließlich
- > tangieren die Budgetdefizite das Wirtschaftswachstum in den Industrieländern oder fördern die Inflation (im ersten Fall sinken die Importe aus den Entwicklungsländern, im zweiten Fall steigen deren Importkosten).

Es ist also klar, daß das Management der Finanzpolitik in den Industrieländern einen direkten und erheblichen Effekt auf die Wachstumsaussichten der Entwicklungsländer hat. Weil angesichts der relativ hohen Arbeitslosigkeit in den meisten Industrieländern die Entmutigung heimischer Investitionen nicht zur Debatte steht, schon gar nicht in den USA und im neuen Europa, muß der Schwerpunkt der Finanz- und der Geldpolitik in den neunziger Jahren darauf gelegt werden, die heimischen Ersparnisse anzuregen und die Auslandsverschuldung zu reduzieren. Wenn dagegen die gegenwärtigen Trends anhalten, würde die öffentliche Entwicklungshilfe gleich doppelt gefährdet, nämlich durch reduzierte Ersparnisse in den Industrieländern auf Grund falscher Finanzpolitik sowie durch wachsenden Konkurrenzdruck zwischen den Industrieländern des Westens, Mittel- und Osteuropas und den neuen Industrieländern Süd- und Ostasiens.

Diese Trends zu ändern und die Chancen der IES zu verbessern, erfordert daher drastische Politikänderungen in den Industrieländern; die laufenden Budgetdefizite müssen reduziert und beseitigt, die Ersparnisse müssen kräftig erhöht werden. In diesem Sinne bedarf es für die neunziger Jahre einer internationalen Koalition der Interessen für eine bessere internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit.

### 2. Bedingungen in den Entwicklungsländern

Die mehr als schwache wirtschaftliche Leistung der Entwicklungsländer in den achtziger Jahren hat interne und externe Ursachen. Als Antwort auf die internen Ursachen sind zahlreiche Entwicklungsländer ernsthaft um wirtschaftliche Reformen bemüht. Diese Reformen werden extern nur dann ästimmert, wenn sie konsistent formuliert und politisch tragfähig sind. Bei Ausbleiben eines stärkeren ausländischen Engagements müßte die interne Ersparnisbildung notwendigerweise angehoben werden, was jedoch unwahrscheinlich ist, wenn die Inflation nicht bekämpft und die Produktivität der Investitionen nicht erhöht wird. Die bisherigen Stabilisierungs- und Anpassungsprogramme in den Entwicklungsländern bestehen aus einer Kombination dreier Maßnahmenpakete:

- merkliche Reduzierung der Budgetdefizite, Abbau von Subventionen, Steuererhöhungen;
- Reduzierung der überschüssigen Liquidität durch restriktive Kreditpolitik und Anhebung des realen Zinsniveaus;
- realistischere Wechselkurspolitik.

Die ökonomischen Ungleichgewichte in den Entwicklungsländern werden jedoch weniger durch übermäßigen Konsum (worauf alle oben genannten Maßnahmen abzielen) als vielmehr durch fehlgeleiteten Konsum, insbesondere Militärausgaben, durch Unterproduktion und ineffiziente Produktion hervorgerufen. Die heimischen Ersparnisse können also nicht signifikant durch Einschränkung des Konsumniveaus vermehrt werden, das für internationale Standards allemal niedrig ist; dies kann bestenfalls durch Umstrukturierung des Konsums und durch Ausweitung des Einkommens erzielt werden, also durch Wachstum der Produktion und die Förderung von Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit. Ohne das richtige Gespür für Prioritäten und ohne Wachstumsspielraum enden die meisten Regierungen der Entwicklungsländer bei der Verringerung öffentlicher Investitionsvorhaben, wodurch wiederum neue Engpässe entstehen, weil das notwendige Zusammenspiel von privaten und öffentlichen Investitionen nicht gewahrt ist.

Aus dem Gesagten ist zu folgern, daß es in den Entwicklungsländern nicht um eine Verringerung der gesamten Ausgaben, sehr wohl aber um eine Veränderung ihrer Zusammensetzung geht. Ein erster Schritt, der für fast alle Entwicklungsländer ansteht, heißt Modernisierung des öffentlichen Sektors und Wiederherstellung von dessen Akzeptanz. Um dies zu erreichen, sollten verschiedene Ausgabenkategorien aus dem Auf und Ab des jährlichen Budgetprozesses herausgenommen und auch nicht der ganzen Wucht von Anpassungsprogrammen unterworfen werden, und zwar insbesondere

- > öffentliche Infrastrukturinvestitionen,
- > Erziehungs-, Ausbildungs- und Gesundheitsausgaben sowie
- > Grundbedürfnisprogramme.

Oft wurden gerade diese Kategorien staatlicher Aktivität Opfer eines Stabilisierungsplans, und oft nur deshalb, weil sie nur eine schwache politische Klientel haben. Wenn sich die multilateralen Geberinstitutionen, insbesondere Weltbank und IMF, in Zukunft verstärkt der Unterstützung gerade dieser Kategorien widmen würden, bestünde eine bessere Chance, daß an sich notwendige Anpassungsprogramme in Entwicklungsländern auch Erfolg haben.

Eine Politik der sanften und tragfähigen Strukturanpassung in Entwicklungsländern (Anpassung mit menschlichem Gesicht) muß mikroökonomische und strukturelle Reformen ebenso beinhalten wie makroökonomische Stabilisierung. Die einseitige Anwendung makropolitischer, nachfragebeschränkender Maßnahmen ist nicht effektiv, wenn industrielle und bürokratische Ineffizienz nicht durch mikropolitische, angebotsweiternde Maßnahmen überwunden wird. Strukturelle, institutionelle Reformen müssen auf höhere Effizienz der Wirtschaft abzielen und eine Reihe von Maßnahmen umfassen wie die Schaffung eines funktionsfähigen Banken- und Finanzwesens, Reduzierung der Kontrolle von Preisen und Wechselkurs, Liberalisierung der Investitionsbedingungen für heimische und ausländische Investoren, Ausbildung und Umschulung von Arbeitskräften, Managementtraining; generell geht es um eine Erhöhung der Organisationsfähigkeit der Gesellschaft.

Es ist oft darauf verwiesen worden, daß der öffentliche Sektor eine geringere Organisationsfähigkeit besitze als der private Sektor. Wo immer dieses Urteil zutrifft, steht tendenziell Privatisierung an. Andererseits ist eine Verallgemeinerung nicht zulässig; sinnvoll ist dagegen eine Taxonomie öffentlicher Unternehmen nach Größe und Funktion, die rationale Entscheidungen über Umfang, Formen und Reichweite der Privatisierung erleichtert.

Faktisch alle laufenden Reformprogramme in Entwicklungsländern zielen auf eine substantielle Erhöhung der Exportka-

pazität und der dadurch möglichen Entlastung der Handels- und Schuldenbilanz. Es besteht jedoch weitgehende Einigkeit unter den Entwicklungsexperten, daß dieses Ziel nicht ohne zusätzliche kurz- und mittelfristige Kredite und Direktinvestitionen, ohne bessere Preiskonditionen und freieren Marktzugang für die Entwicklungsländer erreicht werden kann. Ohne eine solche internationale Unterstützung drohen nationale Reformmaßnahmen an ihren sozialen und politischen Kosten zu scheitern. Und umgekehrt gilt das alte Sprichwort: »Nichts ist ansteckender als der Erfolg!« In dem Maße, wie die Entwicklungsländer wirtschaftlich erfolgreich sind und ihre Volkswirtschaften produktiver werden, um so attraktiver werden sie für das private internationale Kapital, und in dem Maße, wie ihre Organisationsfähigkeit zunimmt, können mehr externe Ressourcen sinnvoll absorbiert, kann Entwicklungshilfe effizienter genutzt werden. Organisations- und Managementfähigkeit wird, so scheint es, zum Schlüsselbegriff für die Vierte Entwicklungsdekade.

### 3. Internationale Bedingungen

Wie erfolgreich die Beseitigung der Budgetdefizite in den Industrieländern und die Reformbestrebungen in den Entwicklungsländern auch sein mögen, die wirtschaftlichen Aussichten für die Entwicklungsländer in den neunziger Jahren werden wesentlich von den Bedingungen abhängen, die zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern vorherrschen. Wenn die neue Entwicklungsdekade erfolgreicher als die vergangene verlaufen soll, müssen tiefgreifende Änderungen in den internationalen Beziehungen herbeigeführt werden; drei Problembereichen muß dabei besonderes Augenmerk gelten: Handel, Kapitalverkehr und Verschuldung.

#### 3.1 Internationaler Handel

Die Anstrengungen zur Erhöhung der internationalen Finanzströme in die Entwicklungsländer können versanden, wenn das internationale Handelssystem den Transfer von zusätzlichen Gütern und Dienstleistungen nicht zuläßt. Der Einfluß von öffentlicher Entwicklungshilfe (Zuschüsse und Kredite) auf den Entwicklungsprozeß kann desavouiert werden durch Preis- und/oder Erlösdiskriminierung der Entwicklungsländer. Und letztlich besteht wenig Aussicht auf substantiell höhere private Entwicklungsfinanzierung (Bankkredite und Direktinvestitionen), wenn die Möglichkeit zusätzlicher Exporte in die Industrieländer nicht eröffnet wird.

Wie bereits erwähnt, besteht ein wichtiges Merkmal aller wirtschaftlichen Reformprogramme in den Entwicklungsländern in der Betonung des exportorientierten Wachstums. Ausweitung des Handels mit traditionellen Produkten, Diversifizierung und Intensivierung des Handels stehen im Vordergrund. Ohne Anhebung des Anteils der Entwicklungsländer am Welthandel sind diese Reformprogramme daher nicht tragfähig. Insofern bedroht die zunehmende Erosion des Multilateralismus – durch Rückgriff auf Protektionismus, sogenannte freiwillige Handelsbeschränkungen, Bilateralismus und Bildung regionaler Handelsblöcke – zuerst und vor allem die Entwicklungsländer. Hierzu gehören die Art und Weise, in der der gemeinsame Binnenmarkt für das EG-Europa vorbereitet wird, und die speziellen Handelspräferenzen und Schuldenvereinbarungen für die Reformländer Mittel- und Osteuropas, möglicherweise auch das Ergebnis der Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen.<sup>7</sup> Die neuen regionalen Handelsblöcke in Amerika und Asien werden ebenfalls keine günstigen Auswirkungen auf die Mehrheit der Entwicklungsländer haben. Ein Effekt des zunehmenden Regionalhandels kann in der Konzentration arbeitsintensiver Produkte auf wenige Industrieländermärkte bestehen, mit der Gefahr weiterer protektio-

nistischer Reaktionen. Der günstige Trend in der Nachkolonialzeit in Richtung diversifizierter Handelsverbindungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern würde mit der weiteren Erosion des Multilateralismus erheblich tangiert. Die Entwicklungsländer müssen in der vierten Entwicklungsdekade daher, auch wenn es einigen von ihnen auf Grund unseliger Traditionen schwerfallen mag, zu Vorreitern eines freien multilateralen Handelssystems werden.

#### 3.2 Internationale Finanzströme

Im Jahre 1989 lag das Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfe (multi- und bilateral) nach Schätzung des DAC – des Ausschusses für Entwicklungshilfe der Industrieländer-Organisation OECD – bei nominell 69 Mrd Dollar. Das entspricht einem Anteil von etwa 62 vH der gesamten Finanzströme in die Entwicklungsländer – und liegt damit weit höher als zu Beginn der achtziger Jahre, als dieser Anteil bei 33 vH lag. Hinter diesem Bedeutungszuwachs der öffentlichen Entwicklungshilfe steht der dramatische Rückgang der kommerziellen Bankkredite, ihr vollständiger Bedeutungsverlust seit 1985. Doch muß zugleich angeführt werden, daß das reale Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfe seit 1980 stagniert.

Die Exportkredite des privaten Sektors folgten den betriebswirtschaftlichen Kriterien der Kreditwürdigkeit (oder dem, was man dafür hält). Von etwa 37 vH der gesamten Finanzströme im Jahre 1980 fiel ihr Anteil auf nur noch 1 vH am Ende der Dekade; für die ärmsten und die hochverschuldeten Entwicklungsländer kam dieser Finanzstrom zum völligen Versiegen.

Japan ist inzwischen zum größten Geberland geworden; es gibt in jüngster Zeit den am wenigsten entwickelten Ländern eindeutige Präferenz und diskriminiert positiv zugunsten der Länder mit niedrigen Militärbudgets. Demgegenüber haben die arabischen Ölländer ihre Finanzhilfe an die Entwicklungsländer nahezu völlig eingestellt. Nach dem Golfkrieg ist auch nicht damit zu rechnen, daß diese Quelle erneut sprudeln wird. Die Entwicklungsländer werden also wesentlich auf die DAC-Länder und hier vor allem Japan angewiesen sein.

Innerhalb der DAC-Länder hat der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt in den letzten fünf Jahren im Durchschnitt zwischen 0,33 und 0,36 vH geschwankt. Löbliche Ausnahme sind die nordischen Länder, die mehr als die vereinbarte Quote von 0,7 vH erbringen. Die Frage ist, wie sich das Volumen und die Quote der öffentlichen Hilfe entwickeln werden, sollte es in den Industrieländern insgesamt und nicht nur in den USA zu einer wirtschaftlichen Rezession kommen. Die Prognosen hierüber sind unsicher und tendenziell pessimistisch; ein entsprechendes Szenario findet sich in Tabelle 2.

Tabelle 2:

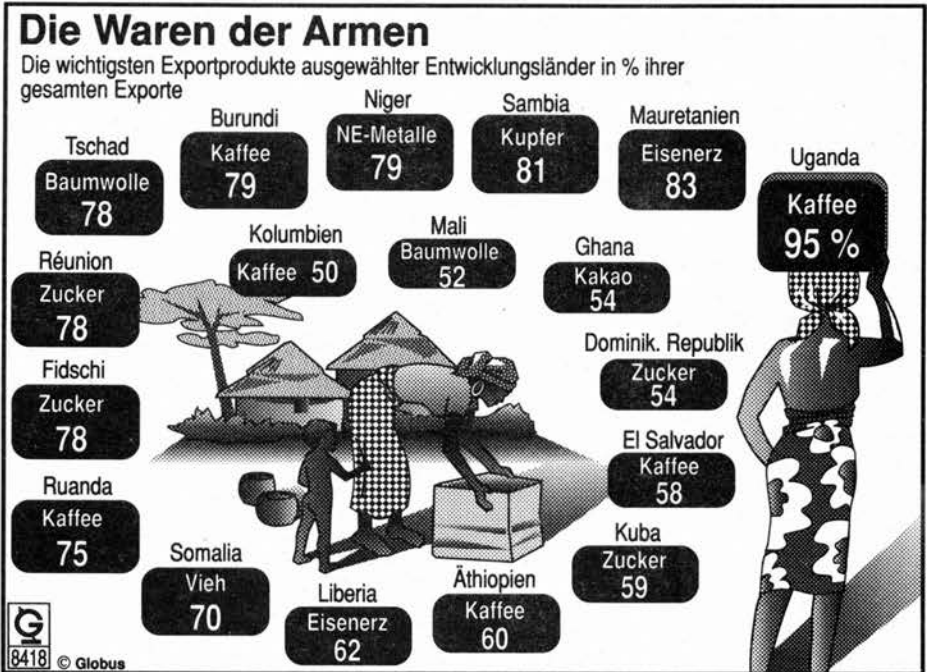
Potentielles Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfe, 1995  
(in Mrd US-Dollar von 1989)

| Basis-Fall | Stagnation | Abnahme | Optimistische Variante |
|------------|------------|---------|------------------------|
| 75,5       | 66,8       | 62,4    | 77,1                   |

Quelle: United Nations, Committee for Development Planning, Report 1991

Wahrscheinlich ist, daß die Entwicklungsländer in eine Finanzfalle geraten werden, selbst wenn das Entwicklungshilfenvolumen in den neunziger Jahren insgesamt konstant bleiben sollte. Gibt es einen Ausweg? Ein solcher würde sich natürlich dann ergeben, wenn die Entwicklungsländer mehr externes

Im Welthandel spielen die Länder der Dritten Welt nur eine Nebenrolle. Etwa ein Fünftel der Waren, die rund um den Globus gehandelt werden, stammen aus Entwicklungsländern. Die Exporterlöse sind ihre wichtigste Quelle für dringend benötigte Deviseneinnahmen. Viele Entwicklungsländer sind noch immer vom Export einiger weniger Rohstoffe abhängig. So erwirtschaftet Uganda 95 vH seiner Exporterlöse mit nur einem Produkt: Kaffee. Gerade dieser Rohstoff aber hat vor zwei Jahren einen drastischen Preissturz erlebt, und zwar in der Folge der Aussetzung des Quotensystems des Internationalen Kaffeeabkommens von 1983 am 3. Juli 1989. In der zweiten Hälfte des Jahres 1989 stieg der Weltexport an Kaffee um ein Viertel an, doch fielen im gleichen Jahr die Preise für Rohkaffee im Durchschnitt um mehr als die Hälfte. Ugandas Einnahmen aus der Ausfuhr von Kaffee sanken von 270 Mill US-Dollar 1988 auf 160 Mill 1989, ein Rückgang um rund 40 vH in einem Jahr. Ein Sack ugandischen Kaffees, der vor einem Jahrzehnt für gut 200 Dollar verkauft werden konnte, erbrachte im Juli 1990 kaum 70 Dollar.



Kapital anziehen könnten. Dies war in jüngster Zeit der Fall bei den wirtschaftlich erfolgreichen neuen Industrieländern Asiens. Für viele der armen Entwicklungsländer, hier vor allem im Afrika südlich der Sahara und in der Karibik, war die Entwicklung dagegen katastrophal. Sie konnten weder neues Kapital an sich binden noch die alten Schuldenbestände bedienen. In der kurzen Frist liegen die Aussichten dieser Länder ganz sicherlich nur bei der öffentlichen Entwicklungshilfe, die aber in den meisten Ländern stagniert – mit Ausnahme Japans, das so zu ihrem wichtigsten Geberland werden könnte. Mit dieser insgesamt mißlichen Lage verbindet sich für die Entwicklungsländer die Aussicht, zunehmend von den wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Geberländer und Geberinstitutionen abhängig zu werden oder abhängig zu bleiben. Um so wichtiger ist es, daß dieser wirtschaftliche Rat nicht zum wirtschaftspolitischen Diktat wird.

Die multilateralen Geberinstitutionen, besonders Weltbank und IMF, sind zunehmend kritisiert worden, von Ökonomen in Entwicklungs- wie in Industrieländern, von NGOs und von internationalen Institutionen mit anderen Aufgaben. Diese Kritik bezieht sich vor allem auf die negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen von deren Stabilisierungs- und Strukturpassungsprogrammen und auch von großen Infrastrukturprojekten in Entwicklungsländern. Diese Fragen und Probleme müssen in den neunziger Jahren offen und intensiv diskutiert werden, nicht nur um die Strukturpassung allgemein sinnvoller zu gestalten, sondern auch um die Akzeptanz notwendiger Strukturpassung allgemein zu erhalten.

Gleichzeitig aber steht die Qualität der Entwicklungshilfe zur Debatte, mit alten Fragen, wie der ihrer Zweckbindung, und mit neuen Fragen, wie der nach 'grüner Konditionalität'. Partizipatorische Projekte dürften in den Vordergrund treten, humane und soziale Entwicklung ('human resource development') gewinnt an Stellenwert, institutionelle Innovationen ('institution building') dürften als wichtig erkannt werden. Damit solche und ähnliche Akzentverschiebungen nicht zu neuen Konflikten, sondern zu Entwicklungserfolgen führen, bedarf es aber eines allgemein unterstützenden internationalen Umfeldes. Die Hilfemüdigkeit und das In-Vergessenheit-Geraten der Dritten Welt müssen überwunden werden. 'Qualität der Entwicklungshilfe' könnte ein positiv besetzbare Thema der neunziger Jahre werden, das die defätistische und letztlich un-

fruchtbare Haltung zur Entwicklungshilfe ('Schafft die Entwicklungshilfe ab!') ersetzt.

### 3.3 Schuldenlast

Wie oben bereits angedeutet, ist die Wahrscheinlichkeit der Wiederbelebung privater Finanzierungsströme in die wirtschaftlich schwachen Entwicklungsländer unter den waltenden ökonomischen Gesetzmäßigkeiten äußerst gering. Um so mehr kommt es nun auf die Erleichterung der Schuldenlast der armen Länder an; einiges ist in Bewegung geraten, ein Durchbruch in Richtung eines generellen Schuldenerlasses ist aber nicht erfolgt.

Die verschuldeten Entwicklungsländer haben es mit drei verschiedenen Gläubigern zu tun: öffentliche Gläubiger (deren Ansprüche auf bilateralen Krediten und Exportgarantien beruhen), private Geschäftsbanken und internationale Finanzinstitutionen (besonders der IMF, die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken). Lange Zeit konnte die Idee eines Schuldenerlasses bei all diesen Gläubigern keine Zustimmung finden; bestenfalls wurden Fall-zu-Fall-Lösungen akzeptiert. Mit der Zunahme der Zahl der zahlungsunfähigen Entwicklungsländer (Insolvenzen) kamen jedoch diverse Lösungsvorschläge ins Gespräch, so unter anderem

- das spezielle Hilfsprogramm der Weltbank (SPA) für afrikanische Länder;
- die Toronto-Richtlinien des Weltwirtschaftsgipfels von 1988;
- der Brady-Plan, den der US-amerikanische Finanzminister 1989 vorlegte;
- die Strukturpassungsfazilität des IMF (SAF) und die Erweiterte Fazilität (ESAF);
- Mehrjahres-Arrangements des 'Pariser Clubs' der Gläubiger- und Geberstaaten;
- der Vorschlag der Niederlande auf der Zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über die am wenigsten entwickelten Länder<sup>8</sup> im September 1990;
- der Vorschlag Großbritanniens beim Treffen der Finanzminister des Commonwealth 1990.

Signifikantes Merkmal all dieser Pläne und Maßnahmen war die allmähliche Akzeptanz des Schuldenerlasses unter bestimmten, unterschiedlichen Bedingungen. Seither sind zahlreiche Fälle des teilweisen oder vollständigen Schuldenerlasses zu registrieren, insbesondere für einen Teil der ärmsten Länder (siehe Tabelle 3 auf der folgenden Seite).

Tabelle 3:

**Erlaß öffentlicher Entwicklungshilfekredite 1978–1990 an Niedrigeinkommensländer**  
(in Mill US-Dollar von 1989)

| Kreditgeber                                     | 1978–1986 | 1987–1989 | insgesamt |
|---|-----------|-----------|-----------|
| <i>Hochverschuldete Niedrigeinkommensländer</i> |           |           |           |
| Belgien   | 0,0       | 164,4     | 164,4     |
| Dänemark  | 205,8     | 99,0      | 304,8     |
| Deutschland                                     | 1 181,0   | 1 028,0   | 2 209,0   |
| Finnland  | 55,0      | 0,0       | 55,0      |
| Frankreich                                      | 51,5      | 0,0       | 51,5      |
| Großbritannien                                  | 113,4     | 49,1      | 162,6     |
| Italien   | 80,7      | 0,0       | 80,7      |
| Japan   | 19,9      | 36,3      | 56,2      |
| Kanada  | 166,0     | 39,1      | 205,1     |
| Niederlande                                     | 152,0     | 52,7      | 204,7     |
| Norwegen  | 4,7       | 6,4       | 11,1      |
| Schweden  | 193,0     | 2,7       | 195,7     |
| Schweiz   | 0,0       | 0,0       | 0,0       |
| Alle bilateralen öffentlichen Kreditgeber       | 2 223,0   | 1 478,0   | 3 701,0   |
| <i>Andere Niedrigeinkommensländer</i>           |           |           |           |
| Alle bilateralen öffentlichen Kreditgeber       | 1 651,5   | 184,4     | 1 835,9   |
| <i>Länder mit mittlerem Einkommen</i>           |           |           |           |
| Alle bilateralen öffentlichen Kreditgeber       | 424,6     | 211,6     | 636,2     |
| Insgesamt                                       | 4 299,0   | 1 874,0   | 6 173,0   |

BSP-Deflator der Industrieländer (1985 = 100):  
1978–1986 = 85,5  
1987–1989 = 110,1

Quelle: The World Bank, World Debt Tables, 1990-91, Vol.1, S. 26; International Monetary Fund, International Financial Statistics, 1990 Yearbook, S. 168-169

Dennoch kann kein Zweifel bestehen, daß viel mehr geschehen muß, um den Entwicklungsländern aus der »Schuldenfalle« herauszuhelfen. Verstärkte öffentliche Entwicklungshilfe und massiver Schuldenerlaß sind die beiden Instrumente, mit denen die Finanzierung der Entwicklung rasch und wirksam auf den Weg gebracht werden kann. Schuldenerlaß mit Reformmaßnahmen in den Entwicklungsländern zu verknüpfen, scheint dann kein unbilliger Vorschlag zu sein, wenn die Identität des Schuldnerlandes damit nicht gefährdet wird. Dies vor allem, weil selbst markante Verbesserungen in Volumen, Qualität und Effizienz der Entwicklungshilfe allein nicht ausreichen werden, den notwendigen Nettoressourcentransfer in die Entwicklungsländer in den neunziger Jahren zu gewährleisten.

- 1 Franz Nuscheler, Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik. 3.Aufl., Bonn 1991, S.19.
- 2 Die Ausrufung des (ersten) Jahrzehnts der Vereinten Nationen für Entwicklung, ging auf eine Anregung des US-amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy zurück; Text der Resolution 1710(XVI) der Generalversammlung: VN 5/1962 S.157 f.
- 3 Siehe Hans Zwiefelhofer, Die internationale Gemeinschaft am Beginn der Dritten Entwicklungsdekade, VN 2/1981 S.41ff.; Text der Internationalen Strategie für die Dritte UN-Entwicklungsdekade: VN 2/1981 S.64ff. Schon vor der Halbzeit der Dritten Entwicklungsdekade fiel eine erste Evaluierung ermüdet aus; siehe Michael Bohnet, Ziele und Ergebnis. Eine Zwischenbilanz der Dritten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen (1981-1990), VN 6/1984 S.181ff.
- 4 Nuscheler (Anm. 1), S.35ff.
- 5 Siehe den Bericht von Karl Wohlmuth in VN 5/1990 S.188ff. und die Tabelle »Index der menschlichen Entwicklung« im gleichen Heft (S.196).
- 6 Vgl. Udo Ernst Simonis, A Development Strategy for the 1990s, in: Intereconomics, Vol.25, no.3 (1990), S.111-121; derselbe: Internationale Entwicklungsstrategie für die neunziger Jahre, in: Universitas, 45.Jg., Heft 1 (1990), S.1-5.
- 7 Siehe zum bisherigen Stand Roland Wartenweiler, Die Uruguay-Runde im Zeitverzug. Testfall für eine verstärkt marktwirtschaftliche Welthandelsordnung, VN 2/1991 S.60ff.
- 8 Siehe den Bericht von Victor Beermann in VN 1/1991 S.18ff.

## Verkehrsregeln für die »elektronische Autobahn«

### Information und Kommunikation als Gegenstand multilateraler Verhandlungen im Verband der Vereinten Nationen

WOLFGANG KLEINWÄCHTER

Fragen der grenzüberschreitenden Verbreitung von Informationen und der internationalen Kommunikation sind seit jeher Gegenstand multilateraler Verhandlungen im Verband der Vereinten Nationen. Insbesondere dann, wenn durch neue kommunikationstechnologische Entwicklungen neue technische Möglichkeiten für die Verbreitung von und den Zugang zu Informationen entstanden, reagierte die internationale Gemeinschaft, wenngleich im Regelfall erst nachträglich, mit dem Versuch, die sich daraus ergebenden Probleme durch die Vereinbarung wechselseitiger Rechte und Pflichten der Staaten zu regeln, um Rechte und Grundfreiheiten der Menschen sowie politische, wirtschaftliche und kulturelle Interessen der Staaten zu schützen. Dies läßt sich bis weit ins vorige Jahrhundert zurückverfolgen.

#### Von der Internationalen Telegraphenkonvention von 1865 zum Genfer Rundfunkfriedenspakt von 1936

Nachdem es Samuel Morse am 4.September 1837 gelungen war, über eine Leitung von 1700 Fuß Kupferdraht vor einer größeren Versammlung einige Worte zu telegraphieren, entwickelte sich relativ rasch die bis dahin unbekannte Möglichkeit, Botschaften mit hoher Geschwindigkeit in andere Länder zu übermitteln. Dies hatte weitreichende Konsequenzen für den

einzelnen ebenso wie für die Staaten, für Politik, Wirtschaft und Kultur. Noch vor der Verlegung des ersten Unterseekabels zwischen Europa und Nordamerika im Jahre 1866 lud damals das Kaiserreich Frankreich alle europäischen Staaten zu einer Konferenz über diese Thematik nach Paris ein, in deren Ergebnis am 17.Mai 1865 eine »Internationale Telegraphenkonvention« beschlossen und eine »Internationale Telegraphenunion« – der Vorläufer der heutigen ITU – begründet wurde. In Artikel 1 der Konvention gestehen »die hohen contrahierenden Theile Jedermann das Recht zu, mittelst der internationalen Telegraphen zu correspondiren«. Gleichzeitig aber behalten sie sich das Recht vor,

»die Beförderung eines jeden Privat-Telegramms zu verhindern, welches für die Sicherheit des Staates gefährlich erscheint, oder gegen die Landesgesetze, die Öffentliche Ordnung oder die Sittlichkeit verstößt.«<sup>1</sup>

Nicht anders reagierten die Staaten auf die Entwicklung der drahtlosen Telegraphie zu Beginn des 20. Jahrhunderts. 1906, noch bevor die ersten Rundfunkstationen ihren Betrieb aufnahmen, hatte auf der Berliner Funktelegraphenkonferenz der deutsche Staatssekretär für das Postwesen, Kraettke, darauf hingewiesen, daß

»die Ausbreitung der elektrischen Wellen zur radiotelegraphischen Nachrichtenübertragung jedoch nicht von den Staatsgrenzen aufgehal-