

Delius, Ulrich: *Tahiti - Französisch-Polynesien - Südseeparadies unter dem Atompilz*, hrsg. Gesellschaft für bedrohte Völker, Greenpeace, Aktion Sühnezeichen, Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz, Göttingen 1982. (Reihe pogrom)

Règina, Norbert: *Ils croyaient à l'éternité*. Roman. Flammarion, Paris 1989.

Esmerian, Paul: *Journal d'Extrême-Orient 1940-1945*. Ed. Entente, Paris 1980. (Chroniques)

Fanon, Frantz: *Les damnés de la terre*. La Découverte, Paris 1987, Erstausgabe 1961 bei François Maspero. (Cahiers libres)

Rabhi, Pierre: *Du Sahara aux Cévennes ou La reconquête du songe*. Ed. de Candide, La Villeglé 1983.

Rabhi, Pierre: *Le Gardien du Feu*. Ed. de Candide, La Villeglé 1985.

Segalen, Victor: *Les Immémoriaux*. Nouvelle édition revue et corrigée. Plon, Paris 1982. (Terre Humaine)

Sportès, Morgan: *Outremer*. Roman. Grasset & Fasquelle, Paris 1989.

Todd, Oliver: *La Négociation*. Roman. Grasset, Paris 1989.

Zimmermann, Daniel: *Nouvelles de la zone interdite*. L'Instant, Paris 1989.

Heinz Stockinger, Lehrbeauftragter für Frankreichkunde, Institut für Romanistik,
Universität Salzburg, Akademiestraße 24, A-5020 Salzburg

Walter Scherrer¹

AUSSENHANDEL ZWISCHEN ERSTER UND DRITTER WELT: ALTE THEORIEN UND ANSÄTZE EINER NEUEN PRAXIS

1. Problemstellung

Einerseits macht die Komplexität der Außenhandelsbeziehungen zwischen Erster und Dritter Welt eine relativ enge Themeneingrenzung erforderlich, besteht doch sonst angesichts der hier gebotenen Kürze die Gefahr des Heruntersagens von Schlagworten. Andererseits kann eine auf eine einzelne Disziplin beschränkte Sichtweise dieser Komplexität nicht gerecht werden, wie die entwicklungspolitische Diskussion und Praxis hinreichend belegen. In diesem Artikel versuche ich aufbauend auf ökonomischen Überlegungen zu zeigen, daß die angesprochene Vielfalt der Disziplinen notwendig ist. Zuerst werden die im Vortragsthema angesprochenen "alten", (neo)klassischen Erklärungsansätze erörtert, die den "Mainstream" der ökonomischen Außenhandelstheorie darstellen. Darauf folgt eine kurze Kritik wichtiger Annahmen des Grundmodells der Außenhandelstheorie, und schließlich werden einige Elemente einer "anderen" Sichtweise des Außenhandels zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zusammengefaßt und die Grundzüge eines Entwicklungskonzeptes für ländliche Regionen vorgestellt.

2. Das Grundmodell der Außenhandelstheorie

Die "reale" Außenhandelstheorie befaßt sich mit der Frage, welche Faktoren die Struktur, die Richtung und das Ausmaß des Außenhandels bestimmen. Ausgangspunkt für die Erklärung des internationalen Handels ist das Theorem der komparativen (Kosten)-Vorteile: Es ist in der Regel für ein Land nicht vorteilhaft, alle im Inland nachgefragten Güter und Dienstleistungen zu erstellen, auch wenn es dazu in der Lage wäre. Vielmehr ist es zweckmäßig, sich auf die Produktion jener Güter zu konzentrieren, in denen es gegenüber anderen Ländern den größten Vorteil bzw. den geringsten Rückstand aufweist. Die komparativen Vorteile können auf regionale Unterschiede der Verfügbarkeit bestimmter Güter (z.B. Rohstoffe) und auf internationale Unterschiede in der Produktivität der Arbeitskräfte zurückzuführen sein. Dieser auf Ricardo's Arbeitswertlehre basierende Ansatz kann mit Hilfe des Konzepts der Opportunitätskosten generalisiert werden. Sind die Opportunitätskosten (Verzichtskosten) in zwei Ländern bezüglich der Produktion zweier Güter verschieden hoch, so spezialisiert sich jedes Land auf die Produktion jenes Gutes, bei dem der Produktionsentgang beim jeweils anderen Gut am geringsten ist. So können durch Spezialisierung und Aufnahme internationalen Güteraustausches beide Länder Wohlfahrtsgewinne erzielen.

¹ Für Informationen über das Konzept der Entwicklungswerkstätte Salzburg danke ich sehr herzlich meiner Ko-Referentin Mag. Bettina Roitner.

Die Opportunitätskostenrelationen sind nun abhängig von der relativen Ausstattung der Länder mit Produktionsfaktoren, also der Verfügbarkeit von Arbeitskräften, unterschieden nach Quantität und Qualifikation, von Kapital, und von natürlichen Ressourcen. Ein Land wird sich nun auf die Produktion jener Güter spezialisieren, für deren Herstellung vorrangig die im Land relativ zu anderen Ländern reichlich vorhandenen Produktionsfaktoren benötigt werden. Die Außenhandelsgewinne werden daher in einem Muster der internationalen Arbeitsteilung maximiert, in dem sich die Industrieländer, die über komparative Vorteile bei der Ausstattung mit den Faktoren "Kapital" und "hochqualifizierte Arbeitskraft" verfügen, auf die Produktion von Gütern spezialisieren, die einen relativ hohen Einsatz dieser Produktionsfaktoren erfordern. Entwicklungsländer hingegen nützen ihre komparativen Vorteile, indem sie sich auf die Produktion von Gütern spezialisieren, die einen großen Einsatz von Rohstoffen und/oder gering qualifizierter Arbeitskraft erfordern.

Nahrungsmittelverkäufe von im wahrsten Sinn des Wortes Hunger leidenden Entwicklungsländern an kaufkräftige Industrieländer im Austausch gegen technologisch "anspruchsvolle" Industriewaren (wie z.B. Injektionsnadeln oder Rüstungsgüter) entsprechen also durchaus diesem außenhandelstheoretischen Grundmodell. Ebenso verspricht das Grundmodell beiden Seiten Vorteile, wenn Entwicklungsländer vermehrt den Produktionsfaktor "Umwelt" in ihren Exportbranchen einsetzen, weil ja der Produktionsfaktor "Umwelt" relativ reichlicher vorhanden und billiger ist als in Industrieländern.

Standortvorteile können sich im Laufe eines Produktlebenszyklus verändern. In der Entwicklungsphase eines Produktes ist ein relativ hoher Einsatz von Kapital und hochqualifizierter Arbeitskraft erforderlich, von Produktionsfaktoren also, die in den Industriestaaten relativ reichlich vorhanden sind. In der anschließenden Phase der Markteinführung des Produkts wird die Produktion noch in den Industriestaaten durchgeführt, da einerseits die Produktionsserien klein sowie die Produktionsprozesse (noch) nicht standardisiert sind und laufend angepaßt werden müssen, andererseits die Nähe zur kaufkräftigen Nachfrage wichtig ist. Mit zunehmender Ausreifung und Standardisierung von Produktionsprozeß bzw. Produkt und bedingt durch die steigende Wettbewerbsintensität, wird zum einen die Minimierung der Arbeitskosten immer wichtiger, zum anderen sinkt die erforderliche Qualifikation der Arbeitskräfte in der Produktion. Die Güterproduktion wird in der Reifephase in Niedriglohnländer ausgelagert, weil dort gering qualifizierte Arbeitskräfte in großer Zahl vorhanden sind. In den Konzernzentren in den Industriestaaten verbleiben aber weiterhin die qualifikationsintensiven Unternehmensfunktionen wie die Unternehmensleitung, Forschung und Entwicklung, das Marketing und andere Dienstleistungsfunktionen. Mit diesem Ansatz kann ein Gutteil daß Außenhandels mit Industriegütern zwischen Industrie- und Entwicklungsländern erklärt werden.

Eine der wichtigsten Schlußfolgerungen aus dem Grundmodell lautet, daß Freihandel für alle beteiligten Länder vorteilhaft ist.²

In der Außenwirtschaftspolitik sind protektionistische Maßnahmen zu vermeiden, weil durch eine Behinderung des freien Güter- und Dienstleistungsaustausches potentielle Handelsgewinne nicht ausgeschöpft werden können. Für die Außenhandelspolitik der Entwicklungsländer³ erfordert das die Einbindung in den Weltmarkt, denn nur durch eine Ausweitung des Außenhandels können sie die Vorteile der Spezialisierung und der internationalen Arbeitsteilung ausnützen. Weil Handelsgewinne aber vor allem im Handel zwischen Ländern mit unterschiedlicher relativer Faktorenausstattung entstehen, verspricht für die Entwicklungsländer insbesondere der Güter- und Dienstleistungsaustausch mit den Industriestaaten gro-

ße Vorteile. Ein Austausch zwischen Entwicklungsländern erscheint hingegen wenig sinnvoll, weil die Unterschiede in der relativen Faktorenausstattung zwischen den Entwicklungsländern untereinander geringer sind als die Unterschiede zwischen Entwicklungs- und Industrieländern.

Anknüpfungspunkte für Kritik am und Erweiterungen des traditionellen Ansatzes der Außenhandelstheorie sind die Annahmen, auf denen seine Aussagen basieren.

3. Kritikpunkte und Erweiterungen

3.1. Kooperation, Gruppeninteressen und Protektionismus

Aufklärungsbedürftig erscheint aufgrund der Freihandelsempfehlung, die aus dem Grundmodell der Außenhandelstheorie abgeleitet wurde, warum in der praktischen Umsetzung der Außenhandelspolitik stets eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Tendenz zum Protektionismus zu beobachten ist. Neben den machtpolitischen und/oder militärstrategischen Ursachen (die selbst oftmals wiederum auf ökonomische Ursachen zurückgeführt werden können), gibt es eine Vielfalt von explizit ökonomischen Ursachen für das Entstehen von Protektionismus. Nicht-kooperatives Verhalten (Abschottung der eigenen Märkte, während der Zugang zu ausländischen Märkten offen ist) kann aus der Sicht einzelner Staaten als vorteilhafter angesehen werden als kooperatives Verhalten. Breitet sich nicht-kooperatives Verhalten aus, so ergreifen immer mehr Teilnehmer am internationalen Handel Retorsionsmaßnahmen, die internationalen Handelsströme haben dann protektionistische Barrieren zu überwinden.

Im marktwirtschaftlichen Grundmodell dominiert nun eine langfristig-ahistorische, gleichgewichtige Perspektive, wobei unterstellt wird, daß in einer dynamischen Wirtschaft die Anpassungen im Strukturwandel (z.B. Änderungen von Löhnen und Preisen, Erwerb von Qualifikationen, Auf- und Abbau von Produktionskapazitäten) auf allen Märkten sehr rasch und ohne länger andauernde Friktionen erfolgen. Die Menschen denken aber in kürzeren, historischen Zeiträumen, haben oftmals gute Gründe, nicht so "flexibel" zu sein wie im Grundmodell angenommen, und erleben die Auswirkungen von Marktungleichgewichten nicht nur als transitorische Phänomene. Aus der gruppenspezifisch ungleichmäßigen Betroffenheit von derartigen Auswirkungen können sich unterschiedliche Gruppeninteressen, unterschiedliche Zielgewichtungen und Zeitpräferenzen ergeben, die aus Sicht einzelner Gruppen protektionistische Maßnahmen vorteilhaft erscheinen lassen.

Auf der nationalen Ebene sind die Wirtschaftspolitiker bei der Gestaltung der Außenhandelspolitik dem Einfluß zahlreicher, unterschiedlich mächtiger Gruppen ausgesetzt, deren wirtschaftliche Interessen nicht notwendigerweise an den potentiellen Handelsgewinnen aus dem Ausnutzen komparativer Vorteile ausgerichtet sind. Potentielle (Frei-)Handelsgewinne, die aus dem Grundmodell hergeleitet werden können, sind dann nicht realisierbar (vgl. Frey 1985). Auf internationaler Ebene ist die Durchsetzbarkeit von Handelspolitiken ebenfalls eine Frage der politischen und ökonomischen Macht- wiederum Fakten, die in der traditionellen Außenhandelstheorie nicht berücksichtigt sind.

3.2. Einseitige Abhängigkeit der Entwicklungsländer

Lewis (1980) streicht in seiner Nobelpreisrede klar heraus, wie sehr das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer vom Wachstum in den Industriestaaten abhängt. Der im Grundmodell vorgesehene Aufbau eines exportorientierten Wirtschaftssektors, durch den die Entwicklungsländer an den Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung teilhaben können, bewirkt eine zunehmende Abhängigkeit der Wirtschaftsentwicklung in den Entwicklungsländern von der Entwicklung in den Industrieländern. Das schlägt sich auch in der Außenhandelsstatistik nieder: 60 % der Exporte der Entwicklungsländer gehen in Industrieländer, von denen sie wiederum 62 % ihrer Importe beziehen, während die Industrieländer nur 23 % ihrer Exporte in Entwicklungsländer liefern und 24 % ihrer Importe von dort beziehen (IMF 1989).

Die aus dem traditionellen Modell der Außenhandelstheorie abgeleitete Exportorientierung führte nun bei einer Reihe sehr armer Entwicklungsländer zu einer höchst einseitigen Exportstruktur, was sich in mehrfacher Hinsicht in Abhängigkeit von den Industriestaaten niederschlug. Einerseits erwirtschaften 94 Staaten der Dritten Welt ihre Devisen zu 50 % oder mehr mit 1 - 3 Gütern (vgl. Pohl et. al. 1986, S. 34), während Industrieländer eine breite Palette von Exportgütern anbieten. Andererseits entstehen Abhängigkeiten von den Industrieländern auch dadurch, daß die komparativen Vorteile oftmals nur mit ausländischen Kapital (multinationale Unternehmen) ausgenutzt werden können. Schließlich argumentierten bereits in den fünfziger Jahren Prebisch und Singer, daß (u.a.) diese ungleichen Marktpositionen eine strukturelle Abhängigkeit und Benachteiligung der Entwicklungsländer in Form einer Verschlechterung der Terms of Trade zur Folge haben.

3.3. Skalenerträge und Produktdifferenzierung

Aufklärungsbedürftig erschien weiters der geringe Erklärungsgehalt des Grundmodells für den Handel innerhalb der Gruppe der Industrieländer, der den weitaus größten Teil des Welthandels ausmacht (vgl. IMF 1989). Diese Länder sind durch eine ähnliche (relative) Ausstattung mit Produktionsfaktoren gekennzeichnet und sollten gemäß dem Faktorproportionentheorem eigentlich durch Handel untereinander keine allzu großen Vorteile lukrieren können. Diese Erklärungslücke wird im Ansatz des "intraindustriellen Handels" (vgl. Grubel/Lloyd 1975) zu schließen versucht. Der Außenhandel zwischen Industriestaaten ist in hohem Maße⁴ durch den Austausch von jeweils sehr ähnlichen Produkten gekennzeichnet, da mit steigendem Einkommensniveau die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen immer differenzierter wird. Das macht eine entsprechende Produktdifferenzierung erforderlich, weshalb eine effiziente Produktion unter Ausnützung steigender Skalenerträge nur bei zunehmender Marktgröße möglich ist. Das wiederum erfordert eine Verstärkung der internationalen Arbeitsteilung und trägt zum Anwachsen des Außenhandels bei.

Durch die Ausweitung des Marktes kommt es im Zuge des Anwachsens bzw. Erreichens der optimalen Unternehmensgröße zu einem Konzentrationsprozeß, wodurch der Wettbewerb sich verschärfen kann, auch wenn der Marktzutritt schwieriger wird - was wiederum für Entwicklungsländer von Bedeutung sein kann. Bei entsprechender Aggregation könnte ein Gutteil des Handels mit Produktzykluskütern als "intraindustrieller Handel" erfaßt werden, wenn nämlich Endprodukte,

Zwischenprodukte, Produktteile, Ersatzteile u.ä. der jeweils gleichen Güterkategorie statistisch zugeordnet werden. Der Ansatz des intraindustriellen Handels kommt hingegen zum Tragen, wenn ähnliche Produkte in Entwicklungsländern für weniger kaufkräftige Nachfrager und in Industriestaaten für kaufkräftigere Nachfrager produziert werden (in beiden Ländergruppen also vorrangig für den Heimmarkt produziert wird), doch ein Teil der Produktion auf dem jeweiligen Auslandsmarkt bei Nachfragern mit einer für diesen Markt untypischen Kaufkraft abgesetzt wird.

Steigende Grenzkosten der Produktion bzw. sinkende Skalenerträge in einigen wichtigen Sektoren können für die Entwicklungsländer von Bedeutung sein: Sie können etwa im Bergbau auftreten, wenn eine Produktionssteigerung nur durch den Abbau weniger ergiebiger Lager erzielt werden kann, oder auch in der Produktion landwirtschaftlicher Rohstoffe, wenn eine Produktionssteigerung die Bewirtschaftung weniger ertragreicher Böden erforderlich macht oder durch die Art der Bewirtschaftung langfristig die Bodenqualität sinkt. Eine Spezialisierung nach dem Muster der statischen komparativen Vorteile muß daher bei nicht-konstanten Grenzkosten zu keiner wohlfahrtsmaximierenden Lösung führen.

3.4. Technologie und Umwelt

Das entwicklungsökonomische Paradigma von der nachfolgenden Entwicklung nach dem Muster der Industriestaaten kommt u.a. in außenwirtschaftstheoretischen Ansätzen zum Ausdruck, die sich auf die Schließung der "Technologielücke" zwischen Entwicklungs- und Industrieländern beziehen. Dabei wird wie im Grundmodell unterstellt, daß für jedes Produkt genau eine ökonomisch effiziente Produktionstechnologie existiert. Im Zusammenhang mit dem Einsatz von Umweltressourcen⁵ in der Produktion kann das zu einer Verlagerung von Produktionen in Entwicklungsländer führen, die mit "umweltintensiven" Technologien durchgeführt werden, die einen hohen Einsatz von Umweltressourcen erfordern. Steigen etwa die Durchsetzungskosten umweltintensiver Produktionen in den Industrieländern rascher als in den Entwicklungsländern, so entsteht ein komparativer "Vorteil" für die Entwicklungsländer. Zudem ist davon auszugehen, daß in den Industriestaaten natürliche Ressourcen den relativ knappen Faktor darstellen, im Vergleich zu den Entwicklungsländern, denn schließlich haben einige Jahrzehnte der Hochindustrialisierung in einer im Weltmaßstab relativ kleinen Region ihre Spuren hinterlassen.

Weiters ist das Problem der "umschlagenden Faktorintensitäten" (für eine allgemeine Darstellung vgl. z.B. Hemmer 1988) näher zu untersuchen. Da die Entwicklungsländer relativ reichlicher mit Umweltressourcen ausgestattet sind und der "Preis" des Produktionsfaktors Umwelt in diesen Ländern niedrig ist, können jene Güter, die in Industrieländern wenig "umweltintensiv", aber dafür mit relativ hohem Kapitaleinsatz hergestellt werden, in Entwicklungsländern weniger kapitalintensiv, aber dafür "umweltintensiv" produziert werden. Dann tritt der Fall ein, daß sich bei adäquater (i.e. monetärer) Erfassung des Produktionsfaktors "Umwelt" aus dem traditionellen Modell keine eindeutigen Schlußfolgerungen über ein vorteilhaftes Spezialisierungsmuster ergeben. Für die Entwicklungsländer bedeuten umschlagende Faktorintensitäten in der beschriebenen Art aber jedenfalls, daß alle Produkte im Vergleich zu den Industriestaaten umweltintensiver erzeugt werden.

In beiden Fällen (Verlagerung umweltintensiver Produktionen und Umkehr der Faktorintensitäten) hat das eine steigende Umweltbelastung in den Entwicklungsländern zur Folge. Neben kurzfristig mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit eintreten-

den Konsequenzen - wie etwa einer steigenden Gesundheitsgefährdung auf den Arbeitsplätzen in den betreffenden Industrien - treten vor allem langfristig negative Folgen für die Entwicklungsländer auf. Durch den zunehmenden Grad der Industrialisierung und das rapide Bevölkerungswachstum wird auch in den Entwicklungsländern die Ressource "Umwelt" immer knapper, und gleichzeitig ist bei einem höheren Einkommensniveau mit einer Zunahme der Wertschätzung der Umweltbedingungen zu rechnen. Somit erweist sich das Ausnutzen der "komparativen Vorteile" als Bumerang für die Entwicklungsländer, wodurch auch das erwähnte entwicklungstheoretische Paradigma von der nachholenden Entwicklung sehr viel an Glanz verliert.

3.5. Marktversagen und Rückkoppelungen auf die Industrieländer

Der komparative Vorteil der Entwicklungsländer in der Produktion von umweltintensiven Gütern ist vor allem deshalb so "groß", weil für viele wichtige Produktionsfaktoren keine (wenn sie den Charakter eines öffentlichen Gutes haben) oder nur "verzerrte" Preise existieren, die nicht sämtliche beim (Re-)Produktionsprozeß anfallenden Kosten spiegeln. Die Existenz von unverzerrten Preisen ist aber eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren des Marktmechanismus: Wenn sie nicht erfüllt wird, sind all die in den einschlägigen Theoremen hergeleiteten "optimalen" Ergebnisse keineswegs mehr optimal, es treten negative "externe Effekte" auf. Für Länder, deren komparativer Vorteil darin liegt, daß die privaten Kosten der Produktion geringer sind als die sozialen Kosten, können dann sogar im Vergleich zu einer fiktiven Autarkiesituation Wohlfahrtsverluste nachgewiesen werden (vgl. Scherrer 1990).

Auch für weitere wichtige Produktionsgrundlagen existieren keine unverzerrten Preise: In vielen Fällen dien(t)en in den Entwicklungsländern historisch gewachsene Strukturen, für die ein hoher Grad an regionaler Verflochtenheit und eine relativ geringe Außenabhängigkeit (insbesondere von Industriestaaten) charakteristisch ist, als Produktionsgrundlage. Im Grundmodell der Außenhandelstheorie wird diesem Aspekt aber keine Bedeutung beigemessen. Für die weitere Entwicklung der Welt(wirtschaft), u.a. auch für die Aufrechterhaltung des Lebensstandards in den Industriestaaten, ist nun im Hinblick auf die globale Umweltproblematik die Bewahrung bzw. die (Wieder-) Herstellung dieser Produktionsgrundlagen aber durchaus von Bedeutung. Es kann nämlich ein langfristiges, eigennütziges Interesse der Industriestaaten an den Produktionsgrundlagen der Entwicklungsländer bestehen,⁶ weil deren Gefährdung auch den Lebensstandard in den Industrieländern durch globale Änderungen der Umweltbedingungen beeinträchtigen kann. Ein solches langfristiges Interesse der Industriestaaten kann in einer marktwirtschaftlichen Ordnung bei der Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen aber nicht ökonomisch zum Ausdruck kommen, weil diese Strukturen - ebenso wie viele Umweltressourcen - keinen "Marktpreis" haben.

Die marktwirtschaftliche Rezeptur schlechthin zur Lösung beider Probleme (Umwelt- und Strukturproblem) bestünde in der Internalisierung der externen Effekte, d. h. alle Güter (z. B. auch ein Quadratkilometer Regenwald) müßten mit einem fiktiven Preis bewertet werden, in dem alle Kostenelemente zum Ausdruck kommen⁷ (auf umweltbelastende Produktionen in den Industriestaaten müßte selbstverständlich ein ähnliches Verfahren angewendet werden). Aufgrund der dadurch bewirkten Veränderung komparativer Vorteile hätte das eine Änderung des Umfangs und der

Struktur des internationalen Handels zur Folge. Schwierigkeiten der praktischen Umsetzung eines derartigen Vorgehens sind nicht schwer zu erraten, und die Diagnose, daß hier der Markt versagt, liegt nahe. Erreicht die Umweltbelastung globale Ausmaße, denn entstehen Rückkoppelungseffekte auf die Industrieländer, die dann nicht weiter als "Free Rider" aus den Ressourcen der Entwicklungsländer Nutzen ziehen können. Langfristig sind daher nicht nur die Handelsgewinne der Entwicklungsländer, sondern auch die der Industrieländer in Zweifel zu ziehen.

3.6. Sozio-kulturelle Unterschiede

Ohne auf die grundsätzliche Kritik am Konzept der "sozialen Indifferenzkurve" näher einzugehen (vgl. den Überblick in Rose 1986) ist festzuhalten, daß sozio-kulturelle Unterschiede für die Theorie des internationalen Handels bei der Präferenzbildung von Bedeutung sind. Dies sei anhand eines anschaulichen Beispiels demonstriert (ähnliche Beispiele lassen sich in großer Zahl finden): Während etwa in Bayern eine nicht zu leugnende Präferenz für den Konsum von Bier besteht, ist Produktion und Genuß dieses Getränks in Saudi-Arabien aufgrund gesellschaftlicher Konventionen verpönt. Es wäre daher nicht zu erwarten, daß sich Saudi-Arabien auf die Produktion von Bier spezialisierte, selbst wenn das Land aufgrund seiner Faktorausstattung über einen entsprechenden komparativen Vorteil verfügte.

Doch die Probleme der sozio-kulturellen Unterschiede greifen tiefer. Der Außenhandelstheorie liegt die Annahme transparenter, kompetitiver Märkte zugrunde, auf denen zahlreiche, voneinander unabhängige und über alle relevanten Informationen verfügende Marktteilnehmer auftreten, die ihren individuellen Gewinn (Unternehmen) bzw. Nutzen (Konsumenten) maximieren. Mag die Realitätsnähe derartiger Annahmen schon in Industriestaaten in Zweifel gezogen werden, so treffen sie auf die Wirtschafts- und Sozialstrukturen in Entwicklungsländern noch viel weniger zu. Die afrikanische Gesellschaft wird beispielsweise von einer gemeinschaftlichen Tradition geprägt, die den einzelnen völlig in die Gruppe (Großfamilie, Dorfgemeinschaft) integriert (vgl. Beck 1982). Die Gruppe bildet für den einzelnen die Lebens- und Bezugsgruppe schlechthin, in der und durch die er sich entfalten kann und an deren Wohl er auch - im Gegensatz zur auf den individuellen Vorteil bedachten Haltung der Wirtschaftssubjekte in den Industriestaaten - sein Handeln orientiert.

Diese Gruppen sind ursprünglich wirtschaftlich weitgehend autark, lokale und regionale Wirtschaftskreisläufe überwiegen. Äußere Einflüsse, etwa in Form von Entwicklungshilfeleistungen, bringen Technologien ins Land, mit denen die Anwohner nicht vertraut und die für sie nicht durchschaubar sind. Wartungs- und Reparaturarbeiten können nicht durchgeführt werden, die hohe Zeitpräferenz wirkt verstärkend, daher folgt oftmals die Mythologisierung derartiger Technologien. Auch hier kommt wieder die Zielsetzung der nachholenden Wirtschaftsentwicklung deutlich zum Ausdruck. Die Ableitung von Erklärungen wirtschaftlicher Sachverhalte und die Ausarbeitung wirtschaftspolitischer Strategien auf der Grundlage von Modellen, die unterschiedliche sozio-kulturelle Rahmenbedingungen negieren, ist aber - gelinde gesagt - nicht sinnvoll.

4. Ansatzpunkte für eine andere Sichtweise

4.1. Steuerfinanzierte Dienstleistungsexporte

Der aus den neoklassischen Grundmodell bekannte Gedanke von der unterschiedlichen Ausstattung mit Produktionsfaktoren, die sich in komparativen Vorteilen niederschlägt (die im Titel angesprochenen "alten Theorien"), stellt ein Element dieser Sichtweise dar, die insbesondere auf den Güter- und Dienstleistungsverkehr von Industrie- nach Entwicklungsländern abstellt. Komparative Vorteile der Industriestaaten liegen neben ihrer technologischen Kompetenz vor allem in einer sozialwissenschaftlichen und organisatorischen Kompetenz, die andersgeartete "Dienstleistungsexporte" möglich machen sollte, als sie derzeit den Außenhandel zwischen Erster und Dritter Welt dominieren. Komparative Vorteile der Entwicklungsländer liegen in der reichlichen Verfügbarkeit des Produktionsfaktors Arbeit und in den (relativ) reichlich verfügbaren natürlichen Ressourcen - Ressourcen allerdings, die auch für die Industrieländer von einer ganz besonderen Bedeutung sind, wie oben gezeigt wurde.

Eine zum Grundmodell alternative Sichtweise hat zu berücksichtigen, daß Außenwirtschaftsbeziehungen politisch und ökonomisch vermachet sind. Die Einbeziehung politischer, soziologischer und kultureller Elemente in eine "neue Praxis" scheint daher auch aus ökonomischer Sicht unverzichtbar. Im Zusammenhang mit dem oben konstatierten Marktversagen ist weiters der Begriff des "Wirtschaftsgutes" weiter zu fassen. Ökonomisch-theoretisch kann aus dem Versagen des Marktmechanismus die Forderung nach einem wirtschaftspolitischen Interventionismus hergeleitet werden, wenn private Vereinbarungen zur Internalisierung externer Effekte nicht zustandekommen und der Verwaltungsaufwand durch die vermuteten Vorteile gerechtfertigt werden kann. Staatliche Interventionen greifen in die Märkte über Steuern, Subventionen und Regulierungen (Ge- und Verbote, Grenzwerte, Standards) ein.

Ein wichtiger Ansatzpunkt ist eine Besteuerung in den Industrieländern, die einen langfristig wirksamen Beitrag zur Bewahrung des globalen ökologischen, politischen und demographischen Gleichgewichts liefern kann. Aufgrund des Fehlens von unverzerrten Marktpreisen werden nämlich nicht alle Kostenelemente in der Produktion erfaßt, was durch eine Besteuerung ausgeglichen werden kann. Aus dem Steueraufkommen wiederum könnten insbesondere Exporte von Dienstleistungen finanziert werden, die die negativen Rückkoppelungseffekte auf die Industriestaaten dämpfen, also den Verbrauch von Umweltressourcen in den Entwicklungsländern reduzieren und die Verwendung anderer, in bestehende Sozialstrukturen eingepaßten Technologien fördern.

Das Exportangebot der Industrieländer müßte daher vor allem um Dienstleistungen erweitert werden, die in der Beratung vor Ort und Projektbewertung, der Einschulung und Inbetriebnahme und vor allem der Anregung zur selbstständigen Durchführung von Wartungs- und Reparaturarbeiten bestehen. Dabei hat sich die Technologie der in die Entwicklungsländer exportierten Güter an die regionalen, ökonomischen und kulturellen Erfordernisse anzupassen. Gefragt sind arbeitsintensiv zu nutzende Anlagen, die wenig störungsanfällig sind und einen geringen Finanzierungsaufwand erfordern, deren Sinnhaftigkeit von den Benutzern erkannt werden kann und die vor allem auf die gewachsenen kulturellen und sozialen Strukturen abgestimmt sind. Da auch "angepaßte" Technologien aus den Industrieländern von außen kommen, sind vor allem Ausbildungsanstrengungen von Be-

deutung, die den Entwicklungsländern die eigenständige Entwicklung von Technologien ermöglichen.

Die in den Industriestaaten vorhandenen komparativen Vorteile im Bereich sozialwissenschaftlicher und organisatorischer Kompetenz wären hier gefordert, doch kommen sie bislang leider kaum zum Tragen. Ihr Einsatz bewirkte die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe, was zu einer Verringerung der Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den Industrieländern bzw. den dort beheimateten Unternehmen führen würde. Vielmehr wird aber die technologische Kompetenz als komparativer Vorteil wirksam, indem Produkte und Anlagen geliefert werden, die auf Technologien aufbauen, welche im weniger ungünstigen Fall die technologische und damit auch die wirtschaftliche Abhängigkeit der Entwicklungsländer aufrecht erhalten bzw. verstärken, oder im ungünstigeren Fall in Entwicklungsländern gar nicht brauchbar sind. Alleine die komplementäre Lieferung von steuerfinanzierten Dienstleistungen könnte die Effizienz der derzeit durchgeführten Exporte (auch Entwicklungshilfeprojekte) erheblich steigern.

4.2. Einige Probleme der Umsetzung

Ein Konzept im vorgeschlagenen Sinne ist nicht leicht umsetzbar. Wer etwa soll beispielsweise in den Industriestaaten die interventionistischen Regeln durchsetzen, mit denen der in Teilbereichen versagende Marktmechanismus ergänzt bzw. korrigiert werden soll? Internationale Organisationen verfügen weder über die hoheitlichen und finanziellen Mittel noch über die demokratische Legitimation, diese Interventionen durchzuführen. Die Initiative muß in den einzelnen Industriestaaten ausgehen: Auf dieser Ebene ist die erforderliche Akzeptanz für eine "Besteuerung" herzustellen, um neben den karitativen Gedanken in der Entwicklungspolitik auch explizit den Gedanken der gegenseitigen Abhängigkeit und Zusammenarbeit treten zu lassen. Insofern ist auch nicht unbedingt Harborth's (1986) These zuzustimmen, daß die marktwirtschaftliche Verteilungsnorm "Kaufkraft" von der Verteilungsnorm "Solidarität" überlagert wird, da eine Steuerfinanzierung derartiger Exporte ja durchaus im Interesse der steuerzahlenden Einwohner der Industrieländer ist.

Wer entscheidet schließlich in den Entwicklungsländern und/oder in den Industrieländern darüber, wer an wen welche Güter und Dienstleistungen liefert? Wenn Entwicklungszusammenarbeit weiterhin vielfach als Exportförderung (miß-)verstanden wird, dann wird selbst eine zusätzliche Finanzierungsbereitschaft kaum eine Verbesserung für die Entwicklungsländer bringen. Der Zusammenarbeit mit den Empfängern der Exporte wird eine entscheidende Rolle zukommen, was nicht zuletzt aufgrund kultureller Unterschiede ein schwieriges Unterfangen darstellt: Die Zusammenarbeit mit hochrangigen Vertretern der Entwicklungsländer, deren demokratische Legitimation als "Vertreter" in vielen Fällen zumindest fragwürdig erscheint, ist dabei nicht immer ein zielführender Weg. Auch sind die Unterschiede im Planungshorizont möglicherweise sehr groß, was zur Unterschätzung des Wertes langfristig sinnvoller Projekte führt. In diesen Problemfeldern hat auch die vorhin bereits erwähnte sozialwissenschaftliche Kompetenz der Industriestaaten entscheidend anzusetzen.

Bei allen angesprochenen Problemen zeigt sich, daß das Aufgeben von nationalen, unternehmensspezifischen und anderen Machtpositionen Voraussetzung für eine Linderung ist. Hier greift die traditionelle ökonomische Analyse allem Anschein nach zu kurz, auch wenn ökonomische Prinzipien und Theorien weiterhin

eine große Bedeutung für die Gestaltung der Außenwirtschaftsbeziehungen haben werden - zumindest solange nicht das goldene Zeitalter des globalen Überflusses von Gütern, Dienstleistungen und Lebensqualität ausgebrochen ist. Die Antwort liegt im interdisziplinären Vorgehen und im "Abschied von der umfassenden Entwicklungstheorie zugunsten von mehr Ausdifferenzierung" (Simonis 1986).

4.3. Grundzüge eines praktischen Beispiels

Ansätze einer neuen entwicklungspolitischen Praxis, die in die skizzierte Richtung weisen, gibt es, wie das Konzept der Entwicklungswerkstatt Salzburg (EWS) zeigt, das von ehemaligen Entwicklungshelfern und Technikern erstellt wurde. Dieses Konzept - von dem hier Auszüge präsentiert werden - zielt auf besonders schwach entwickelte ländliche Regionen ab, für die standortgerechte und bewährte Technologie beschafft und durch Ausbildungs- und Förderungsprogramme eine Balance zwischen technischer Ausstattung und dem Ausbildungsstand der Bevölkerung angestrebt wird. Ausgehend von der praktischen Erfahrung, daß für die Anwendung komplizierter Technologien neben dem Verständnis für deren Nutzung weder die materielle Infrastruktur noch die klimatischen Bedingungen adäquat sind, werden "Werkstätten ohne Strom" konzipiert. Dabei sind die Kriterien der Robustheit, Durchschaubarkeit, Wirtschaftlichkeit (Betriebskosten) und der Autonomie (selbständige Wartung und Reparatur) maßgeblich.

Werkstatt- oder Gründungszentren bilden den Kern der EWS-Entwicklungsstrategie, in deren Projekte von Anfang an Vertreter der Landbevölkerung unmittelbar eingebunden werden, um die Erfolgchancen der Projekte zu gewährleisten. Als Projektpartner im Entwicklungsland fungieren eigenständige Selbsthilfeorganisationen oder staatliche Einrichtungen zur Förderung der ländlichen Entwicklung. Mit diesen Partnern wird ein für die Projektdurchführung verantwortliches Gremium gebildet, wobei die Geschäftsführung bis zur Übergabe an den einheimischen Leiter gemeinsam erfolgt. Genaue Planung und Zielvorgaben sind dabei ebenso unerlässlich wie der internationale Informations- und Erfahrungsaustausch mit Unternehmen, die auf ähnlichen Gebieten wie die EWS tätig sind.

Die EWS-Entwicklungsstrategie sieht drei Ansatzpunkte vor:

- *Handwerkerförderung* durch praktische Ausbildung und Unterstützung in manigfaltiger Hinsicht (Finanzierung, Betriebsführung, Materialbeschaffung, etc.).

- *Hinführung der Handwerker zur selbständigen Reparatur* sowie zur eigenständigen Herstellung von Ersatzteilen, Werkzeugen und einfachen Maschinen. Ein besonders starker Entwicklungseffekt kann von der Reparatur von bereits im Land vorhandenen, jedoch aus verschiedenen Gründen nicht einsetzbaren Geräten ausgehen.

- *Initiierung und Durchführung von regionalen landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten ("Landmechanisierung")* in Zusammenarbeit mit der Landbevölkerung. Die Projektwahl erfolgt gemeinsam durch EWS und die Landbevölkerung, Organisation und Leitung liegt bei den Beratern, die Herstellung und Wartung der Geräte erfolgt im Werkstattzentrum.

Aufgrund der geringen Finanzkraft der Partner in den Entwicklungsländern können derartige Projekte nicht wie reguläre Exportgeschäfte abgewickelt werden. Sie sind vielmehr auf die Unterstützung dritter angewiesen, wobei als Finanzierungspartner vorrangig private und staatliche Organisationen in den Industrieländern in Frage kommen. Unternehmen wie die EWS arbeiten derzeit zumindest auf der Be-

schaffungsseite unter Marktbedingungen, eine Kontrolle der Effizienz des Ressourceneinsatzes ist daher primär über die Kostenseite möglich. Von der Absatzseite her ließen sich ebenfalls Marktelemente einbauen, wenn unter einer größeren Anzahl einschlägiger Anbieter ein Wettbewerb der Konzepte stattfindet. Doch die Finanzierung wird - wie derzeit der Fall - der Schwachpunkt im Konzept bleiben, solange die zuständigen staatlichen Stellen in der Entwicklungshilfe im wesentlichen eine besondere Form der Exportförderung sehen. Es wäre schade, wenn - wie es den Anschein hat - das EWS-Konzept auf diese Weise zum Scheitern gebracht würde, denn es hat richtigerweise eine Stärkung lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe sowie der wirtschaftlichen und technologischen Autonomie der Entwicklungspartner zum Ziel.

ANMERKUNGEN

- 1 Die Gruppe der Entwicklungsländer ist zwar heterogen, doch stellen im Durchschnitt selbst im Handel mit einfacheren be- und verarbeiteten Produkten natürliche Ressourcen eine "considerable base of comparative advantage" (Kol 1987, S.469) für die Entwicklungsländer dar.
- 2 Lediglich bei Vorliegen von Monoplostellungen im internationalen Handel und das "Infant Industry"-Argument (ein zeitlich befristeter Erziehungszoll zum Schutz einer im Aufbau befindlichen Industrie) stellen - nicht unwidersprochene (vgl. Bhagwati 1989, S.25f) - Ausnahmefälle dar.
- 3 Ein Überblick über ökonomische Entwicklungstheorien kann im Rahmen dieser Arbeit nicht gegeben werden. (Zur Illustration: Eine Bibliographie für die Jahre 1970 - 1986 zum Thema "Development Economics" umfaßt 60 Übersichtsarbeiten (vgl. Stern 1989), wobei die 33 Übersichtsartikel im "Handbook of Development Economics" noch gar nicht mitgezählt sind!). Auch die entwicklungsökonomischen Konsequenzen des Außenhandels können nur kurz gestreift werden.
- 4 Der Umfang des intraindustriellen Handels hängt nicht zuletzt vom Aggregationsniveau der Daten ab.
- 5 Frühe Arbeiten zu Problemen der Außenhandelstheorie im Zusammenhang mit schadstoffintensiven Gütern stammen von Siebert (1974) und Pethig (1976).
- 6 Grundsätzlich ist das auch mit einer Strategie der Deckung von Grundbedürfnissen in den Entwicklungsländern ("Basic Needs-Approach"; vgl. Streeten et al. 1981) vereinbar, ohne auf wertbehaftete Begriffe wie "Fairness" und "Gerechtigkeit" zurückgreifen zu müssen.
- 7 Das wirft die interessante Frage auf, ob tatsächlich alle "Güter" einer ökonomischen Bewertung zugänglich sind. Streeten (1982, S.422) nimmt als Beispiel an, daß sich in einer Kosten-Nutzen-Analyse ja auch Sklaverei oder Prostitution als ökonomisch "vorteilhaft" erweisen könnten und kommt zu dem Schluß, daß "Everything has its price is just not true".

LITERATUR

- Beck A. (1982): Theorie und Praxis der "Animation Rurale" im frankophonen Afrika. Bochum.
- Bhagwati Jagdish N. (1989): Is Free Trade Passé after All? Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 125, 17-44
- Frey Bruno S. (1985): Internationale Politische Ökonomie. München.
- Grubel Herbert, Lloyd Peter J. (1975): Intra-Industry Trade. The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products. London und Basingstoke.
- Harborth Hans-Jürgen (1986): Ökologiedebatte und Entwicklungstheorie. In: Simonis (1986, Hrsg.), 103-150.

- Hemmer Hans R. (1988): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer. Eine Einführung. 2. Auflage, München.
- IMF (1989): Direction of Trade Statistics. Yearbook 1989. International Monetary Fund, Washington D.C.
- Kol Jan (1987): Exports from Developing Countries. Some Facts and Scope. European Economic Review Vol. 31, 466-474.
- Lewis Arthur (1980): The Slowing Down of the Engine of Growth. American Economic Review. Vol. 70.
- Pethig Rüdiger (1976): Pollution, Welfare, and Environmental Policy in the Theory of Comparative Advantage. Journal of Environmental Economics and Management, Vol.2; pp. 160-160.
- Pohl Walter, Rütthemann Guido, Steiner Hans (1986): Geschäfte mit der Entwicklung. Österreich und die Dritte Welt. Wien, 2. Aufl.
- Rose Klaus (1986): Theorie der Außenwirtschaft. 9. Aufl., München.
- Scherrer Walter (1990): Zum Ökologie-Defizit der Wirtschaftstheorie - Zwei Beispiele aus der modernen Außenhandelsstheorie; erscheint im Jahrbuch der Universität Salzburg 1988/89.
- Siebert Horst (1974): Umwelt und Außenhandel. In: Giersch Herbert, Haas Heinz-Dieter (Hrsg.): Probleme der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung. Schriften des Vereins für Wirtschafts- und Sozialpolitik, N.F. Band 78, Berlin.
- Simonis Udo E. (1986): Entwicklungstheoretiker - Entwicklungspraktiker. Eine (selbst-)kritische Diskussion; Statement als Diskussionsleiter. In: Simonis (1986, Hrsg.)
- Simonis Udo E. (1986, Hrsg.): Entwicklungstheorie - Entwicklungspraxis. Eine kritische Bilanzierung. Schriften des Vereins für Wirtschafts- und Sozialpolitik, N.F. Band 154, Berlin.
- Stern Nicholas. (1989): The Economics of Development. A Survey. The Economic Journal, Vol.99, No.397, September 1989, 597-685.
- Streeter Paul (1982): Environmental Aspects of Development. Wirtschaft und Gesellschaft 8. Jg., Heft 2, 415-427.
- Streeter Paul and Associates (1981): First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries. Oxford.

Dr. Walter Scherrer, Institut für Wirtschaftswissenschaften, Universität Salzburg,
Porschestraße 8, 5020 Salzburg

Kunibert Raffer EINSEITIGE "STRUKTURANPASSUNG" UND MULTILATERALE KONTROLLE: SCHULDKNECHTSCHAFT STATT INSOLVENZVERFAHREN

I.

Die Achtzigerjahre waren nicht nur ein für die Entwicklung "verlorenes Jahrzehnt" - was an sich bedauernswert genug ist - sie waren auch die Dekade in der sich eine neue und subtile Form des Neokolonialismus herauszubilden begann, die ich zu Ehren Friedrich List's "neolistisch" nenne (Raffer 1987). List, bekannt als Gegner der englische Philosophie des "Freihandels", die er als für Deutschland schädlich bekämpfte, empfahl gleichzeitig die gemeinsame Ausbeutung der Peripherieländer (PL) durch die Staaten des Nordens als viel gewinnbringender und sicherer als gegenseitige Kriege und Handelskonflikte (vgl. List 1920, S. 211). Massive Tendenzen dem Rat List's zu folgen, lassen sich seit Ausbruch der Schuldenkrise 1982 beobachten. Unter der Führung von IWF und der Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (im weiteren kurz die "Bank" genannt), wurden verschuldete PL gezwungen eine Politik zu übernehmen, die euphemistisch "Strukturanpassung" genannt wird und die zu einem weitgehenden Verlust wirtschaftlicher Entscheidungsmacht der PL gegenüber den vom Norden dominierten Institutionen IWF und Bank geführt haben, die nicht nur die Interessen der Gläubigerstaaten sondern auch ihre eigenen Gläubigerinteressen vertreten.

Ein wesentliches Ziel der Gläubigervertreter IWF und Bank bestand darin, die vollständige Rückzahlung aller Schulden, inklusive unter Zwang übernommener privater Schulden, durchzusetzen. Viele PL-Regierungen waren von den Banken gezwungen worden bereits notleidende Schulden privater Firmen, die ursprünglich ohne irgendeine Staatsgarantie vergeben worden waren, rückwirkend zu übernehmen und so private Verluste zu sozialisieren. Weder der IWF noch die Bank haben gegen diese - in Industrieländern wohl auch für den Staatsanwalt bemerkenswerte - Vorgangsweise je hörbar protestiert, obwohl sie Schuldenmanagement und "Strukturanpassung" deutlich erschwerte. Die Bretton Woods-Institutionen Fonds und Bank bestanden im Gegenteil lange auf der Bezahlung aller Schulden, inklusive dieser rückwirkend unter Zwang übernommenen Verpflichtungen.

1985 wurde die Forderung nach vollständiger Rückzahlung vom damaligen Finanzminister der USA, James Baker, im sogenannten Baker-Plan klar formuliert und die Idee einer Schuldenreduktion zurückgewiesen. Außerdem sollten nach den Vorstellungen Bakers nur jene PL in den Genuß zusätzlicher finanzieller Mittel gelangen, die bereit waren die Wirtschaftspolitik der Administration hinter Reagan zu kopieren.

Der Zwang, dem Schuldendienst absolute Priorität einzuräumen hat, zu massiven Ressourcentransfers aus dem Süden zu den Gläubigern geführt - die, in Prozenten des BNP ausgedrückt, nicht selten die Belastung Deutschlands durch Reparationszahlungen nach dem Ersten Weltkrieg bei weitem übertrafen. Dies geschah auf Kosten der wirtschaftlichen Entwicklung der Schuldnerländer und der armen Bevölkerungsmehrheit. Das Sinken der Brut-