

the major shift that Mexico has made, over several years, away from its earlier protectionist policies". It is not clear what this means. The individual regions of which it is a member are notified and may be approved by the WTO, but this does not constitute binding in the sense that MFN tariffs are bound. The WTO has not found a way of "binding" the extra commitments for least developed countries which have been negotiated under its auspices in 1997. The idea that the WTO should require an overall enforcement function for regions seems difficult to implement, given the different procedures and rules of the groups.

- 3 This includes EU, MERCOSUR (including Bolivia and Chile), CARICOM, Andean, CACM, NAFTA, G3, and ANZCERTA, ASEAN including Singapore, SAARC and SADC. Assertions that "virtually every WTO member belongs to at least one regional economic grouping" (WTO 1997b) are meaningless because they include organisations without content like APEC.

Bibliography

- GATT. 1986. *The Text of The General Agreement on Tariffs and Trade*. Geneva: GATT.
- Palmer, David N. 1995. "Rules of Origin in a Western Hemisphere Free Trade Agreement". In: IDB & UN ECLAC (Inter-American Development Bank and UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean). Eds. *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*. Washington DC: 191–206.
- Sampson, Gary P. 1996. "Compatibility of Regional and Multilateral Trading Arrangements: Reforming the WTO Process". *The American Economic Review* 86 (2), 88–92.
- Viner, Jacob. 1950. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Winters, L. Alan. 1993. "The EC and World Protectionism: Dimensions of the Political Economy". Draft, CEPR, November.
- World Trade Organisation. 1995. *Regionalism and the World Trading System*. Geneva: WTO.
- World Trade Organisation. 1997a. *Trade Policy Review: Mexico*. Geneva: WTO.
- World Trade Organisation. 1997b. *Annual Report*. Geneva: WTO.

Sheila Page, Overseas Development Institute, Portland House, Stag Place,
London SW1E 5DP

Journal für Entwicklungspolitik XV/1, 1999, S. 47–63

Gabi Hesselbein

Die WTO und Afrika:

Von der Subsistenz zum Global Player – wie funktioniert das?

Von den 132 Mitgliedern der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) sind 39 afrikanische Staaten¹. Länder wie Äthiopien oder der Sudan haben Beobachterstatus und wollen über kurz oder lang Mitglied werden. Als der fünfzigste Geburtstag des GATT und die Gründung der WTO im Mai 1998 in Genf gefeiert wurde, waren die Ansprachen der Staatsschefs, auch derer aus Entwicklungsländern und der Least Developed Countries (LLDCs), von hoffnungsvollem Optimismus gekennzeichnet, daß das Regelwerk der WTO den Handel mit ihren Ländern intensivieren und so den Wohlstand mehren würde. Nelson Mandela aus Südafrika begrüßte die WTO als effektiveres Regelwerk, als Überwachungsinstanz des internationalen Handels und als Organisation, die Welthandel und Direktinvestitionen ankurbeln werde. Er sah die WTO zwar vor allem nach den Bedürfnissen der Industrieländer geformt („... it was mainly the preoccupations and problems of the advanced industrial economies that shaped the agreement“, Mandela 1998: 3) und monierte, daß die Teile des Vertrages, die sich mit Entwicklungsländern befassen, nicht ähnlich gut durchdacht seien. Aber der Optimismus überwiegt: mit der WTO soll Unterentwicklung bekämpft und überwunden werden („... as we enter the new millennium, let us forge a partnership for development through trade and investment“, ebd.: 5). Sein Kollege Daniel Kablan Duncan, Premierminister der Elfenbeinküste, äußerte sich ebenfalls voller Optimismus, daß Handelsliberalisierung, eine liberale Wirtschaftspolitik und die Senkung von Zöllen eine stärkere regionale Integration der Länder Afrikas südlich der Sahara bewirken werden – ein Präludium zu stärkerer Teilnahme der afrikanischen Länder am multilateralen Handelssystem. Beeindruckt von den Schätzungen über die Zunahme des globalen Einkommens durch Freihandel stellt er jedoch fest, daß Afrika daran keinen gerechten Anteil hatte. Im Gegenteil: Afrikas Anteil am Welthandel ging stetig zurück. Dennoch überwiegt die Hoffnung: „... will strengthen still further our faith in the globalisation of the trading system as a factor for progress and solidarity among nations on the eve of the third millennium“ (WTO 1998b: 3).

Offenbar teilen afrikanische Politiker die Auffassung der WTO selbst und des Mainstreams der Ökonomen, Freihandel nütze allen, offene Ökonomien wüchsen schneller als geschlossene und durch die Mitgliedschaft in der WTO könnten Entwicklungsprobleme in Afrika, insbesondere südlich der Sahara, schneller überwunden werden. Kritisiert wird diese Auffassung von einer Minderheit von Ökonomen und von – i.d.R. europäischen oder amerikanischen – Nichtregierungsorganisationen, teilweise mit der Begründung, nicht-reziproke Handelsbe-

ziehungen (z.B. wie im Lomé-Abkommen für die AKP-Staaten²⁾) seien für Entwicklungsländer vorteilhafter, teilweise mit der Begründung, Handel und die damit einhergehende Exportorientierung sei eine wesentliche Ursache von Unterentwicklung.

Angesichts dieser Kontroverse soll untersucht werden, ob die Mitgliedschaft in der WTO, die Implementierung der entsprechenden Regeln in nationales Recht, die Senkung der Zölle und die Handelsliberalisierung in den Staaten Afrikas südlich der Sahara Wohlstandsgewinne erwarten läßt. Dazu werden folgende Überlegungen angestellt: Wie sieht Afrikas Position im weltweiten Handel aus? Welche Anforderungen stellt die WTO-Mitgliedschaft an afrikanische Länder? Auf welche strukturellen Bedingungen wird das WTO-Reglement angewendet? Welche Wirkungen sind aufgrund der strukturellen Bedingungen zu erwarten? Nützt die WTO-Mitgliedschaft den afrikanischen Staaten und nützt deren Mitgliedschaft den Industrieländern? Im Ergebnis vertritt dieser Aufsatz die Auffassung, daß nichtreziproke Handelsbeziehungen für eine nachholende Entwicklung der Länder Afrikas südlich der Sahara vorteilhafter wären als das jetzige WTO-Regelwerk.

1. Afrikas Bedeutung im Welthandel

Zwischen 1960 und 1970 verdoppelte sich das Volumen des Welthandels, von 1970 bis 1980 versechsfachte sich das Volumen, in den 10 Jahren danach ist wiederum eine Verdopplung zu konstatieren. In absoluten Zahlen bedeutet das eine Steigerung von 131,49 Mrd. US Dollar (1960) auf 1973,03 Mrd. US Dollar (1990) [eigene Berechnungen nach OECD, versch. Jahrg.]. Die weltweite Nachfrage ist mithin rapide gestiegen, was nicht nur die Exporte der Industrieländer enorm verstärkt hat. Auch eine Reihe ehemaliger Entwicklungsländer, insbesondere in Asien, konnten durch eine gezielte Integration in den Welthandel, d.h. durch die Bedienung der Nachfrage v.a. der Industrieländer, enorme Wachstumsschübe erreichen. Damit entstand der materielle Spielraum für steigenden Lebensstandard und eine Wohlfahrtssteigerung nach allen Kriterien von Entwicklung, unabhängig davon, welches Entwicklungskonzept zugrunde gelegt wird. Auch nach der asiatischen Finanzkrise und den dadurch ausgelösten realwirtschaftlichen Krisenprozessen sind die ökonomischen und sozialen Entwicklungsfortschritte im Vergleich zu den 60er Jahren offenkundig.

Wie konnte Afrika, vor allem südlich der Sahara, von diesen Wachstumsprozessen profitieren? In der Regel gar nicht, und auch die Ausnahmen sind spärlich. Nach den Daten der OECD sank ihr Welthandelsanteil von 3,92 Prozent (1960) auf unter 2 Prozent. Angesichts der deutlich ausgeweiteten Nachfrage ließe sich vermuten, daß der relative Anteilsverlust nicht mit einem absoluten Rückgang des Handelsvolumens gekoppelt sein muß. Viele afrikanische Länder stehen aber vor der Situation, daß sie mit sinkenden Devisenerlösen zu kämpfen haben.

Der Exportwarenkorb afrikanischer Länder hat sich in den vergangenen 30 Jahren kaum geändert. Agrarische und mineralische Primärgüter der Warengruppen 0 bis 4 der Standard International Trade Classification (SITC) sind nach wie vor die Hauptexportprodukte Afrikas, und zwar in der Regel in unverarbeiteter Form. An der Wertschöpfungskette beispielsweise von Rohkaffee über gerösteten Kaffee bis zu Instantkaffee sind sie fast nicht beteiligt. Gerade diese Warengruppen spielen jedoch gegenüber Industriewaren und Kapitalgütern (SITC 5–8) eine immer geringere Rolle. Sie verzeichnen bei weitem kleinere Zuwachsraten als der Handel mit Fertigwaren und Maschinen.

In diesem traditionellen Exportsektor sehen sich die afrikanischen Länder mit weiteren Schwierigkeiten konfrontiert: so kann von einer relativen Nachfragesättigung bei tropischen Nahrungsmitteln ausgegangen werden, nachdem sie als Massenkonsumgut in den Industrieländern etabliert sind. Beim Rohstoffexport (außer Öl) sind ebenfalls keine deutlichen Exportsteigerungen zu erwarten, da steigende Effizienz der Verwertung in den Industrieländern oder eine Rohstoffsubstitution durch synthetische Produkte die Nachfrage der Industrieländer tendenziell drosselt. Wenn also das Wachstumspotential der Nachfrage nach diesen Waren begrenzt ist, stellen sich die Anbieter auf Preiskonkurrenz um. Bei diesem typischen Exportwarenkorb konkurrieren die afrikanischen Anbieter i.d.R. mit asiatischen und lateinamerikanischen Entwicklungsländern, die ebenfalls vor allem agrarische und mineralische Primärgüter anzubieten haben. Bei einer solchen Preiskonkurrenz wird aber letztlich die Produktivität des Kaffee-, Baumwoll- oder Kautschukanbaus entscheidend und damit der Umstieg von extensiver auf intensive Produktion. Diesen Konkurrenzkampf der Entwicklungsländer untereinander haben die afrikanischen Länder bereits verloren. Asiatische und lateinamerikanische Anbieter produzieren günstiger und haben ihre Welthandelsanteile gehalten oder leicht ausgeweitet. Erschwerend kommt hinzu, daß die Konkurrenz von Industrieländern mit ihrer industrialisierten Landwirtschaft (z.B. Erdnußplantagen in den USA oder mechanisierter Reis- oder Zuckerrübenanbau in Australien) dafür sorgt, daß der weltweite Bedarf zu immer größeren Anteilen nicht mehr von den Entwicklungsländern, sondern von den Industrieländern selbst gedeckt wird.

Die Marginalisierung Afrikas im Welthandel wird noch deutlicher, wenn man den Bereich betrachtet, in dem die größten Zuwachsraten zu verzeichnen sind: Fertigwaren und Kapitalgüter (SITC 5–8). Selbst bei relativ einfach verarbeiteten Fertigwaren (Leder, Kautschukwaren, Garne und Gewebe etc.) verliert Afrika Welthandelsanteile, und bei genauerer Betrachtung der einzelnen Exportposten fällt auf, daß Südafrika i.d.R. die Hälfte dieser Exporte allein bestreitet. Der umsatzstärkste Bereich des Welthandels mit Maschinenbauerzeugnissen, elektrotechnischen Erzeugnissen und Fahrzeugen geht an Afrika fast vollständig vorbei. Die gerade noch registrierten 0,09 Prozent sind auch hier weitestgehend auf südafrikanische Exporte zurück zu führen [Alle Zahlen: eigene Berechnungen nach OECD, versch. Jahrg.].

Der Befund zeigt, daß Afrika eine immer geringere Rolle im Welthandel spielt. Anders als die v.a. asiatischen Länder, die vor 30 Jahren einen ähnlichen Exportwarenkorb wie Afrika aufwiesen, ist es der Masse der afrikanischen Länder nicht gelungen, ihre Exporte zu diversifizieren und in Bereiche mit höherer Wertschöpfung vorzudringen. Afrikanische Exportproduktion ist in der Regel noch immer organisiert in kleinbäuerlicher familialer Landwirtschaft nahezu ohne Kapitaleinsatz. Industrielle Fertigung auch einfacher Produkte wie Textilien oder Schuhe, mit denen in vielen Ländern Asiens die Exportorientierung begann, bevor kapitalintensive Produktion mit höherer Wertschöpfung dominanter wurde, ist so gut wie nicht existent. Aufgrund des niedrigen Produktivitätsstandes in Afrika kann angenommen werden, daß nichtafrikanische Anbieter in aller Regel kostengünstiger produzieren – seien es traditionelle tropische Exportprodukte, seien es Industriewaren. Wenn eine Wohlfahrtssteigerung durch Handel Vorteile für die afrikanischen Länder bringen soll, ist zu fragen, in welchen Bereichen sie (absolute oder komparative) Vorteile haben und wie diese in den multilateralen Handel eingebracht werden könnten.

Wenn Afrika also kaum wettbewerbsfähige Güter hat, wie interessant ist es als Käufer von Produkten, die anderswo auf der Welt hergestellt werden? Devisen zum Warenimport erhalten die afrikanischen Staaten entweder aus eigenen – stagnierenden oder zurückgehenden – Exporterlösen, aus aufgenommenen Krediten, aus Überweisungen von Migranten und aus öffentlichen oder privaten Entwicklungshilfegeldern. Der größte Teil dieser Devisen wird zur Schuldentilgung verwendet. Der Rest wird entweder nachfragewirksam bei Kapitalgütern – wenn der afrikanische Staat am Ziel nachholender Industrialisierung festhält – oder bei Konsumgütern. Konsumgüter werden um so stärker importiert, je weniger der Außenhandel restriktiv gehandhabt wird. Weiterhin ist zu vermuten, daß ein Teil der Devisen auf ausländischen Konten angelegt und nicht im Lande reinvestiert wird. Ohne den tatsächlich im Handel nachfragewirksam werdenden Anteil der Devisen zu quantifizieren, bleibt festzuhalten: Afrika ist als verarmter Partner der Weltwirtschaft relativ uninteressant für Exporteure aus Industrie- und Schwellenländern. Je stärker Afrika selbst Devisen erwirtschaftet (oder internationale Kapitalzuflüsse bekommt), desto stärker werden sich außerafrikanische Handelspartner finden. Würde Afrika einen Weg der nachholenden Industrialisierung beschreiten – also ausländische Nachfrage nach Konsumgütern befriedigen können, um selbst Kapitalgüter zu importieren –, würde es nach und nach genau diejenigen Produkte kaufen, die den typischen Exportwarenkorb von Industrieländern ausmachen. Heute ist Afrika südlich der Sahara weiter von einem solchen Ziel entfernt als vor 30 Jahren. Der afrikanische Binnenmarkt wird immer kleiner, weil es immer weniger kaufkräftige Nachfrage gibt, und Händler wie Produzenten wenden sich interessanteren Märkten auf anderen Kontinenten zu.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit das WTO-Regelwerk für die Länder Afrikas südlich der Sahara hilfreich sein kann, Industrien aufzu-

bauen oder vorhandene so zu stärken, daß aus dem internationalen Handel Wohlfahrtsgewinne für Afrika entstehen.

2. Veränderungen durch die WTO-Mitgliedschaft für afrikanische Staaten

Das gemeinsame Bekenntnis zu Freihandel, zum Abbau von Zöllen und zu weltweit geltenden Regeln, die bi- oder multilaterale Handelsverträge ablösen, bedarf einer Implementierung von Regeln in nationale Gesetze. In vielen afrikanischen Ländern ist es darüber hinaus nötig, zum Erreichen von WTO-Kompatibilität einen Privatsektor zu schaffen, (halb)staatliche Vermarktungsorganisationen (parastatals) aufzulösen, Börsen einzurichten, Kapitalverkehrskontrollen abzuschaffen, Embargos aufzuheben und vieles andere mehr.

Auf supranationaler Ebene versuchen eine Reihe afrikanischer Staaten mit Hilfe der OAU (Organization for African Unity), gemeinsame Absprachen über die Implementierung von WTO-Regeln herbeizuführen. Im Mai 1998 trafen sich in Harare, Simbabwe, die Handelsminister von 31 Staaten³ sowie Vertreter von Handels-, Entwicklungs- und Regionalorganisationen⁴. Sie waren sich einig in der Verfolgung folgender Ziele: der Erhöhung der Repräsentanz Afrikas in der WTO – bis in das Sekretariat – und der Erfüllung des Wunsches nach technischer Hilfe zur Implementierung der WTO-Regeln. Der Zeitrahmen dafür soll verlängert werden. Die OAU soll ihre Präsenz in Genf erhöhen und Beobachterstatus bei der WTO erhalten. Bislang erfolgen Einladungen zu Sitzungen auf ad-hoc-Basis, wenn in jedem Einzelfall darum ersucht wird. Die Regeln der WTO zu Subventionen sollen überdacht werden, damit die Mitglieder, die Entwicklungsländer sind, alle verfügbaren Instrumente nutzen können, ihre industrielle, landwirtschaftliche und handelspolitische Entwicklung voranzutreiben.

Die WTO und andere Organisationen geben derzeit besondere Hilfestellung für Entwicklungsländer. Bereits im Dezember 1996 wurde von der Ministerkonferenz in Singapur ein Aktionsplan für Entwicklungsländer verabschiedet, der folgende Schwerpunkte aufwies: Implementierung der Entscheidung über Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer, menschliche und institutionelle capacity-building und Marktzugang (WTO 1997a). Im Oktober 1997 wurde ein integrierter Rahmenplan erstellt, der die Zusammenarbeit von WTO, UNCTAD, International Trade Centre (ITC), IWF, Weltbank und UNDP erfordert, um Entwicklungsländern v.a. technische Hilfe zu geben, damit sie nach WTO-Regeln verstärkt am Welthandel partizipieren können (WTO 1997b). Diese sechs internationalen Institutionen entwerfen zusammen mit jedem einzelnen Entwicklungsland die spezifischen Schritte, die zu einem individuellen Länderprogramm zusammengefaßt und verabschiedet werden. Eine umfangreiche Checkliste (gegliedert nach Handelspolitik, Hindernissen, die einer Handelsausweitung im Wege stehen, Handelsförderung, Marktzugang und technischer Hilfe) soll länderspezifische Engpässe identifizieren können.

Technische Hilfe bedeutet in der Regel, daß Workshops für Regierungsoffizielle und private Geschäftsleute durchgeführt werden. Dafür ist vor allem das International Trade Centre zuständig, das zur Hälfte von der WTO und den Vereinten Nationen finanziert wird. Die 210 Mitarbeiter befassen sich mit Marktforschung und Exportförderung und versuchen, Vorschläge für Exportdiversifizierung zu machen. Ihr Evaluationsbericht klingt weniger optimistisch als die feierlichen Reden zum Geburtstag: „The problems are well-known. LDCs have few export products, and mainly primary products. ITC has only over the decade moved into support of commodities, and that support is still limited to relatively few agricultural commodities such as tropical beverages and hard fibres“ (ITC 1998: 11).

Um Erfolge zu überprüfen und weitere Schritte festzulegen, erstellt das Sekretariat der WTO Länderberichte, die „Trade Policy Reviews“. Die WTO-Delegation erstellt einen Bericht⁵, der aus ihrer Sicht die handelsrelevanten Probleme des Landes aufzählt, anschließend nimmt die Regierung dazu Stellung, beide diskutieren die Ergebnisse zusammen im Trade Policy Review Body. Typische Schwierigkeiten der Handelspolitik seien hier am Beispiel dreier Länder illustriert, die hinsichtlich ihrer Größe, ihrer Exportstruktur und ihres politischen Systems höchst unterschiedlich sind.

Der WTO-Sekretariatsbericht über *Nigeria* (WTO 1998d) konstatiert, daß glaubwürdige Strukturreformen notwendig seien, um internationales Vertrauen wiederzugewinnen. Institutionelle Unsicherheit und Rechtsunsicherheit führten dazu, daß ausländische Investoren und Geschäftsleute – soweit sie nicht mit dem Ölsektor verbunden sind – abgeschreckt werden. Die Ölexporte sorgen für 95 Prozent der Devisenerlöse und für drei Viertel von Nigerias Staatseinnahmen. Ineffiziente öffentliche Betriebe würden durch Kredite und anderweitige Bevorzugung, insbesondere in den Bereichen Telekommunikation, Elektrizität, Erdölraffinerien, Chemie, Kohle, Bitumen, Stahl und Aluminium stark gefördert. Sowohl der Eisenbahn- als auch der Bankensektor seien fast völlig kollabiert. Zwar gebe es seit 1995 mehr Markt und mehr privates Engagement, davon habe aber vor allem der Lebensmittel- und Getränkektor profitiert. Ausländische Investitionen blieben weiterhin unwahrscheinlich, bevor die Rückzahlung von Schulden nicht mit dem Pariser Club geklärt sei.

Eine Zollreform wurde seit 1995 in Angriff genommen, aber die Zollstabilität sinke durch die vielen Änderungen. Die durchschnittliche Zollhöhe betrage 23,5 Prozent, bei einigen Produkten bis zu 150 Prozent. Die Maximalzölle betreffen landwirtschaftliche Erzeugnisse, während für Industrieprodukte niedrige Zölle gälten. Es gebe Importverbote für Mais, Sorghum, Weizenmehl, Gemüse und Plastikartikel, aus Gesundheitsgründen sei der Import aller Sorten Fleisch verboten, außerdem gelte ein absolutes Einfuhrverbot für Waffen, bestimmte Alkoholika, obszöne Waren und gebrauchte Kleidung. Ein großer Teil des nigerianischen Handels werde über die Grenzen der Nachbarländer geschmuggelt. Ein Privatisierungsprogramm der Staatsbetriebe sei unzureichend geblieben. Um zu verhindern, daß aus Staatsmonopolen Privatmonopole würden,

müsse zudem eine neue Wettbewerbspolitik formuliert werden. Nigeria befinde sich am Scheideweg zwischen richtigen Schritten zur Liberalisierung und den weiterhin starken Prioritäten für den öffentlichen Sektor und eine Politik der Importsubstitution.

Die nigerianische Regierung erwiderte, die Probleme würden unterschätzt. Die Wachstumsrate des verarbeitenden Sektors sei trotz einer Reihe von Anstrengungen und Reformen weiterhin gesunken, der informelle Sektor sei dominant, aber nicht wegen der dort erzielbaren Einkommen oder Gewinne, sondern wegen seiner Relevanz für das Überleben der Bevölkerung. Daher sei es notwendig, den informellen Sektor und den informellen Handel (Schmuggel) in den formellen Sektor zu überführen. Dazu bedürfe es einer „guided re-regulation“. Man bemühe sich, die Exportwaren im nicht-traditionellen Sektor („traditionell“ ist in Nigeria der Ölsektor) zu diversifizieren: Kakao, Gummi, Palmprodukte. Die Regierung habe eine Reihe von Schwerpunkten gesetzt, die zu einem großen Teil Liberalisierung bedeute, etwa bei der Investitionspolitik, die hundertprozentige ausländische Beteiligungen ermöglichten, bei der Zollreform oder bei der geleiteten Privatisierung. Das seien „sorgfältig geplante und systematisch implementierte Programme des Rückzugs der Regierung aus der Kontrolle von Unternehmen, die effektiver und effizienter durch Akteure des privaten Sektors geführt werden können“ (ebd.: 12). Im administrativen und legislativen Bereich habe es eine Reihe von Änderungen gegeben (Freihandelszonen, Eröffnung von Börsen und Warenterminbörsen, Steuerreform). Ein Komitee unter Führung des Staatschefs verfolge die „Vision 2010“, einen Rahmenplan für Nigerias Wirtschaft, der jährliche Wachstumsraten von 10 Prozent anstrebt.

Die WTO bleibt in weiten Bereichen unzufrieden, die Regierung verweist auf die eingeleiteten Schritte. Das WTO-Sekretariat fordert Nigeria zu einer Reihe von Änderungen auf: Auslandsschulden müßten reduziert, die Rechtsstaatlichkeit etabliert, das Wechselkursregime mit hoher Priorität verändert werden, Zölle auf Konsumgüter, Import- und Zollregularien müßten vereinfacht werden, Importverbote aufgehoben, Staatsbetriebe privatisiert und andere Hemmnisse im Bereich der Infrastruktur aufgehoben werden (unangemessene Häfen, Straßen, Telekommunikation, Elektrizität etc.) und durch Privatisierung effizienter gemacht werden.

Uganda hat nach langen Jahren politischer Turbulenzen und einem Bürgerkrieg zunächst seit 1987 und verstärkt seit 1993 versucht, die zerstörte Volkswirtschaft wieder aufzubauen (WTO 1995a). Dabei setzt man Schwerpunkte im landwirtschaftlichen Sektor und im Tourismus. Importrestriktionen wurden nahezu vollständig aufgehoben, lediglich Bier, Autobatterien, gebrauchte Autoreifen und bestimmte elektrische Geräte unterliegen weiterhin einer Negativliste. Exportsteuern wurden abgeschafft. Die Modernisierung der Infrastruktur und der Aufbau eines Bankensektors waren weitere Schwerpunkte. Ausländische Direktinvestitionen sind seit 1991 willkommen, entsprechende Gesetze zur Repatriierung von Gewinnen, Schutz vor Enteignung etc. wurden verabschiedet. Kaffee ist Hauptexportprodukt, aber auch nicht-traditionelle Produkte wie Tee, Baum-

wolle, Tabak, Getreide und Fisch werden verstärkt hergestellt und exportiert. Diesen Bereich schützt der ugandische Staat durch höhere Importzölle, bei Kaffee behält er sich ein Vermarktungsmonopol und Preiskontrollen vor. Der industrielle Sektor Ugandas trägt 6 Prozent zum Bruttosozialprodukt bei. Daher versucht der Staat, verstärkte Wertschöpfung bei landwirtschaftsnaher Produktion zu fördern: z.B. Kaffeeverarbeitung, Getränke, Textilien und Leder. Das WTO-Sekretariat bemängelt, daß trotz einer Reihe von Liberalisierungsmaßnahmen in diesem Bereich die Kombination von hohen Zöllen und Zollaussnahmen dazu führe, daß ausgewählte „infant industries“ mit einem hohen Maß an Protektion gefördert würden. Zusätzlich bestimme das Investitionsgesetz, daß Investitionsanreize an Auflagen gebunden werden könnten, lokale Produkte als Input zu verwenden oder bestimmte Exportleistungen zu erzielen. Die einheimische Sparquote sei trotz aller Liberalisierung nach wie vor niedrig, die regionale Integration solle forciert werden.

Die ugandische Regierung verweist darauf, daß sie alles unternehmen werde, um die Exportbasis ihres Landes zu stärken. Rund 90 Prozent der Bevölkerung lebten im ländlichen Raum und seien auf die Landwirtschaft angewiesen, um ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Stärkung des Exportsektors, Industrialisierung und damit mittel- bis langfristiges Wachstum seien daher Schwerpunkte, die in den letzten Jahren zu einem durchschnittlichen Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens von 2,8 Prozent pro Jahr geführt haben. Handelsliberalisierung und effiziente Marktstrukturen seien dabei hilfreich.

So sehr das WTO-Sekretariat von ugandischen Erfolgen beeindruckt war, so deutlich drückte es seine Sorgen hinsichtlich des Investitionsregimes aus: offenbar fokussiere die ugandische Regierung auf Exportorientierung in Verbindung mit Importsubstitution. Das Tempo der Liberalisierung des Finanzsektors und der Privatisierung von Staatsbetrieben wurde kritisch hinterfragt, ebenso das Tempo der Implementierung neuer WTO-Regeln insbesondere über geistiges Eigentum. Uganda wurde aufgefordert, das Steuer- und Zollsystem zu verändern, die vorhandenen Handelsrestriktionen aufzuheben, die bürokratischen Anforderungen zu vereinfachen und die Infrastruktur weiter aufzubauen.

Dem Inselstaat *Mauritius* gelang es in den letzten Jahren, seine Abhängigkeit vom Zuckerexport zu verringern und durch gezielte Exportförderung deutlich zu diversifizieren. Bekleidung, Tourismus und offshore-Produktion trugen vor allem zur Erhöhung der Exporterlöse bei, das Pro-Kopf-Einkommen hat sich seit 1980 verdreifacht, mittlerweile steigen in Mauritius aufgrund der Vollbeschäftigung laut WTO-Sekretariat (WTO 1995b) die Löhne schneller als die Produktivität. So sehr diese Erfolge einer verstärkten Liberalisierung zugeschrieben werden, so deutlich wird kritisiert, was nicht hinreichend liberalisiert ist. Das Auslaufen des Textilabkommens und der bevorzugten Zuckerimporte der EU unter dem Lomé-Abkommen werden für die mauritanische Wirtschaft negative Konsequenzen, also sinkende Exporterlöse in diesen Bereichen zur Folge haben, auf die sich die Regierung einzustellen versucht. In einer Reihe von Bereichen gibt es Staatsmonopole, der Staat behält sich Preiskontrollen genauso vor wie gezielten

Schutz für strategische Industrien. Investitionslenkung in infant industries und bevorzugte Behandlung dieser Industriezweige mit dem Ziel, hier den technischen Fortschritt zu beschleunigen, gehören zum Repertoire der Regierung. Die garantierten Zuckerpreise (durch das Commonwealth Sugar Agreement und das Zuckerprotokoll im Anhang des Lomé-Vertrages) bildeten die materielle Grundlage der mauritischen Exportdiversifizierungspolitik. Von daher befürchtet Mauritius deutliche Nachteile, wenn die Präferenzbehandlung eingestellt werden sollte.

Die WTO forderte Mauritius auf, seine Handelspolitik weiter zu liberalisieren und nach multilateralen Prinzipien zu modifizieren, insbesondere hinsichtlich des Meistbegünstigungsprinzips.

2.1 Zwischenfazit

Uganda, Nigeria und Mauritius haben höchst unterschiedliche politische Systeme und haben unterschiedliche Schritte zu stärkerer Integration in den Welthandel zurückgelegt. Alle drei Länder bemängeln jedoch den Druck, den die Abschaffung des präferentiellen Handels auf ihre infant industries ausübt. Nichtreziproker Handel schuf die schmale Basis für Ansätze einer Exportorientierung des kleinen modernen Sektors.

Der gegenüber afrikanischen Staaten oft geäußerte Vorwurf, der Schutz heimischer Industrien sei bloßer Vorwand, um ineffiziente Ressourcenallokation zugunsten von Korruption, Nepotismus und traditioneller Herrschaftssicherung aufrecht zu erhalten, greift nach Auffassung der Autorin zu kurz. Diese Erscheinungsformen von Bereicherung sind in der Tat nahezu allgegenwärtig. Sie sind jedoch eher Ergebnis der sinkenden volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit afrikanischer Staaten und der damit einhergehenden ökonomischen und sozialen Desintegration. Der Übergang von Subsistenzwirtschaft zu Marktwirtschaft wird sich ohne eine staatstragende Elite vermutlich nicht bewerkstelligen lassen. Angesichts des hohen Bevölkerungsanteils, der unter Subsistenzbedingungen lebt, war es Aufgabe des Staates, (partielle) Märkte zu schaffen, Exporterlöse zu zentralisieren und diese zur Exportdiversifizierung einzusetzen. Je weniger dieser Schritt gelang, desto geringer die Legitimation und desto größer die Gefahr des Sturzes der entsprechenden Eliten. Zahlreiche gewaltsame Staatsstriche zeugen von diesem Zusammenhang. Eine internationale Handelsordnung – auch die der WTO – kann nur marginal auf die innenpolitische Situation von Staaten einwirken. Daher seien diese politischen Implikationen im Folgenden ausgeklammert. Im Zentrum steht die Frage, welche internationale Handelsordnung dazu beitragen kann, daß Afrika Vorteile aus einer Integration in den Welthandel ziehen kann. Diejenigen Länder, die wie Uganda oder Mauritius auf dem Weg zu nachholender Entwicklung zu sein scheinen, verdanken das einer strategischen Politik, die ihre Exportindustrien fördert und schützt und sie nicht von vornherein der weltweiten Konkurrenz aussetzt. Voraussetzung dafür war

jedoch, traditionelle Produkte zu Vorzugsbedingungen, also unter nicht reziproken Handelsbeziehungen, in die Industrieländer exportieren zu können. Instrument dafür waren garantierte Preise oder Zollpräferenzen und umgekehrt hohe Zollmauern zum Schutz der heimischen Industrie. Das WTO-Regime führt, wie an den ansonsten höchst unterschiedlichen Beispielländern dargestellt, zur Abschaffung genau dieser Instrumente.

3. Strukturelle Gemeinsamkeiten afrikanische Länder

Die folgenden Überlegungen gehen davon aus, daß nicht ein überall auf dem Globus identischer Markt den strukturbildenden Rahmen für internationalen Handel darstellt, sondern daß afrikanische Staaten und Ökonomien im Unterschied zu europäischen, nordamerikanischen oder asiatischen Ländern eine Reihe von strukturellen Gemeinsamkeiten haben, die zunächst betrachtet werden sollten, bevor entschieden werden kann, ob liberalisierter Welthandel in jedem Fall das anzustrebende Optimum darstellt.

Afrikanische Ökonomien sind in der Regel gekennzeichnet durch einen sehr breiten landwirtschaftlichen Sektor, der weitestgehend in der Subsistenzproduktion verhaftet ist. So lebt der größte Teil der afrikanischen Bevölkerung. Familien erwirtschaften, was sie zum Leben brauchen, mit traditionellen Mitteln und Werkzeugen. Stampfer, Machete und Grabstock sind die Produktionsmittel, die kennzeichnend sind für die Kapitalausstattung der Landwirtschaft. Überschüsse werden in minimalem Ausmaß erzeugt und in der Regel nicht verkauft oder reinvestiert. Der Subsistenzsektor kommt weitestgehend ohne Geld aus. Wo Märkte entstehen, sind sie lokal sehr begrenzt: ein Preisvergleich oder gar eine Preisangleichung zwischen verschiedenen Regionen findet wegen der prohibitiven Transport- und Informationskosten nicht statt.

Der moderne landwirtschaftliche Sektor, der „cash crops“ für den Export bereitstellen kann, ist vergleichsweise klein und wird ebenfalls weitgehend von kleinbäuerlichen Familienbetrieben bewirtschaftet – produktive Plantagen mit einer ausdifferenzierten Arbeitsteilung oder hohem Kapitaleinsatz sind nicht kennzeichnend für den afrikanischen Agrarsektor. Er ist daher weniger produktiv als der moderne Agrarsektor Lateinamerikas oder Asiens und erst recht nicht konkurrenzfähig mit dem Agrarsektor von Industrieländern. Die hier erzielten Exporterlöse wurden in der Regel von staatlichen oder halbstaatlichen Vermarktungsorganisationen zentralisiert. Die Verwendung der Devisen sollte zunächst zum Aufbau eines modernen Industriesektors und der dafür notwendigen Infrastruktur dienen. Diese Aufgabe kam dem Staat zu. Mit dem Aufbau von Produktionsbetrieben ist der Staat nach herrschender Auffassung in der Regel überfordert, er wirtschaftete ineffizienter als Privatbetriebe. Gerade an Privatkapital und an Unternehmern mangelte es jedoch bei der dualen Wirtschaftsstruktur, und bis Mitte der 70er Jahre wurde allgemein akzeptiert, daß der Entwicklungsstaat diese Rolle übernahm. Auch internationale Gelder wurden in diesen Bereich gelenkt.

So wurde in den meisten afrikanischen Staaten ein kleiner moderner Produktionssektor etabliert. Devisenerlöse, Kredite und Entwicklungshilfe wurden in diesen Bereich investiert. Soweit ausländische Direktinvestitionen ebenfalls zur Kapitalbildung beitrugen, geschah das nur in wenigen Fällen und in wenigen Branchen (Bergbau, Energie). Die wenigen industriellen Wachstumspole hatten nahezu keine Linkages zu anderen Sektoren der Ökonomie. Abnehmer der Produkte des modernen Sektors war zum einen die ausländische Nachfrage. Inländische Nachfrage konnte nur insoweit geschaffen werden, als mit der Produktion inländische Einkommen verbunden waren. Diese bewegten sich jedoch nur geringfügig oberhalb der Subsistenzinkommen und konstituierten nur einen vergleichsweise kleinen Binnenmarkt, der in der Regel auf die städtischen Zentren beschränkt blieb. Das Tempo der Industrialisierung hing zum einen von Auslandsmärkten (und ausländischem Kapitalzufluß), zum anderen von den internen terms of trade zwischen Landwirtschaft und modernem Sektor ab. Die traditionelle Landwirtschaft stellte Arbeitskräfte, die Lebensmittel zu deren Bezahlung und landwirtschaftliche Rohstoffe für den industriellen Sektor zur Verfügung. Der kleine industrielle Sektor produzierte im wesentlichen einfache Waren und Gebrauchsgüter.

Da in diesem Entwicklungsstadium kein eigenständiger Kapitalgütersektor vorhanden war (und in Afrika bis heute nicht vorhanden ist), konnten Maschinen und technische Ausrüstungen nur von Industrieländern erworben werden. In genau diesem Zusammenhang hat der Außenhandel die Funktion, die Devisenerlöse für Kapitalgüterimporte zu erwirtschaften. Bei nachholender Entwicklung kann er daher den zunächst nicht vorhandenen Kapitalgütersektor substituieren (vgl. Steiner 1997).

Dieser Entwicklungsweg, der bis Mitte der 80er Jahre weltweit favorisiert wurde, ist allerdings an einige Voraussetzungen gebunden: der kleine moderne Landwirtschaftssektor und der kleine moderne verarbeitende Sektor müssen steigende Devisenerlöse erwirtschaften, um den Prozeß der Kapitalakkumulation voranzutreiben. Das setzt voraus, daß die Nachfrage der Industrieländer steigt. Mit wenigen kurzen Ausnahmen von Rezessionsphasen war diese Voraussetzung weltwirtschaftlich seit 1960 gegeben. Davon haben die asiatischen Tigerstaaten entsprechend profitiert.

Das setzt weiter voraus, daß jeder Überschuß einer investiven Verwendung, also dem Kapitalbildungsprozeß, zugeführt wird. Gerade in dieser Frage hat der Staat die Aufgabe, Löhne und Gewinneinkommen zu konsumtiven Zwecken niedrig zu halten und dafür zu sorgen, daß die Erlöse weder per Kapitalflucht noch per Luxuskonsum dem Akkumulationsprozeß entzogen werden.

Dieser Kapitalbildungsprozeß wird aber nur dann erfolgreich verlaufen, wenn der kleine moderne Sektor mit höherer Produktivität eine Weile vor Konkurrenz geschützt bleibt. So schnell wie möglich internationale Konkurrenzfähigkeit zu erreichen, muß Ziel eines so geplanten Prozesses nachholender Entwicklung sein. Das Tempo solcher Prozesse hat sich historisch beschleunigt: brauchten in Europa zur Zeit der Industrialisierung einzelne Länder zwischen 100 und 150

Jahren, um konkurrenzfähig zu werden, so gelang Japan dieser Prozeß in rund 60 Jahren, in Korea oder Taiwan dauerte es keine 30 Jahre. Solange sich die Produktion einzelner Waren in einem Stadium der „infant industries“ befinden, wäre Schutz und nicht Marköffnung das adäquate Mittel.

Dieser Weg nachholender Entwicklung ist in Afrika Mitte der 80er Jahre abgebrochen. Der Ölpreisschock, der Einbruch des Außenhandels (nicht zuletzt durch die Produktivitätskonkurrenz asiatischer oder lateinamerikanischer Entwicklungsländer), und die daraus resultierende Verschuldung nahm den afrikanischen Staaten nahezu jeden Spielraum, den Akkumulationsprozeß weiter zu forcieren. Der bereits ansatzweise geschaffene moderne Sektor begann zu zerfallen, genauso wie Teile der bereits etablierten Infrastruktur. Diejenigen Menschen, die im modernen Sektor Arbeit gefunden hatten, kehrten zurück in die Subsistenz oder in den informellen Sektor. Der Binnenmarkt wurde kleiner. Die Staatsverschuldungen erreichten unglaubliche Ausmaße, die deswegen so destruktiv wurden, weil es keine Produktions- und Produktivitätssteigerungen gab, die Wachstumsraten erzielt hätten, die auch nur annähernd einen reibungslosen Schuldendienst ermöglichen könnten.

Erst an dieser Stelle setzen die vielgescholtenen Radikalkuren des Internationalen Währungsfonds ein, der die Zahlungsbilanzen der afrikanischen Länder ausgleichen wollte, und an dieser Stelle ist auch die politische Wende der Weltbank zu verorten, die nun weniger in den Aufbau einer modernen Infrastruktur investierte als vielmehr mit „angepaßter Technologie“ die Armut der Subsistenzbauern bekämpfen wollte.

Die Folgen für die meisten afrikanischen Länder südlich der Sahara sind bekannt. Ob man einfach nur Wachstumsraten oder das Pro-Kopf-Einkommen oder den Index für menschliche Entwicklung des UNDP zugrunde legt, in aller Regel geht es den Menschen schlechter als in den 70er Jahren – unabhängig vom politischen Zuschnitt der jeweiligen Regime, sozialistisch, kapitalistisch oder Militärdiktatur. Teilweise wurden Verteilungskämpfe um den kleiner gewordenen Kuchen mit solcher Gewalt geführt, daß das institutionelle Rahmengefüge Staat zusammenbrach und im Bürgerkrieg jede politische Handlungsfähigkeit verloren ging.

Selbst da, wo ökonomische, soziale und politische Desintegration vermieden werden konnte, sind die strukturellen Ähnlichkeiten evident: noch immer existiert der traditionale und der exportorientierte landwirtschaftliche Sektor, aber statt eines erweiterten modernen Sektors findet sich nun der informelle Sektor: mühsamellende Kinder, Garküchenbetreiber, Schuhputzer, Verkäufer aller nicht niet- und nagelfesten Waren, „dazuverdienende“, d.h. korrupte Staatsbeamte, die von ihrem Gehalt nicht leben können, und arbeitslose Akademiker versuchen, in diesem Bereich ihr Leben zu fristen.

Und es gibt die Staatsklasse, also Regierungsmitglieder, hohe Beamte, wo vorhanden Abgeordnete, Militärs etc., die sich bei sinkenden Einnahmen und fehlender Kontrolle des Staates bemächtigen und ihren vergleichsweise privilegierten Zugang zu den Ressourcen eher nach klientelistischen Interessen

nutzen können. Der Zugang zur Staatskasse oder Teilen davon wird dann zur privaten Bereicherung und zur Versorgung nahestehender Familien oder Ethnien verwendet, nicht zur nationalen Kapitalbildung, sondern zur privaten Vermögensbildung.

Diese Strukturen werden nun einem weltweit geltenden Regelwerk unterworfen, das die Öffnung der Märkte und die Senkung von Zöllen fordert. Welche Konsequenzen sind dabei zu erwarten?

4. Das WTO-Regelwerk vor dem Hintergrund afrikanischer Strukturen

Durch die Mitgliedschaft in der WTO haben sich die genannten afrikanischen Staaten verpflichtet, noch vorhandene Staatsbetriebe zu privatisieren, Im- und Exportbeschränkungen aufzuheben und die Zölle zu senken. Wie gesehen, geht dieser Prozeß einerseits der WTO nicht schnell genug, andererseits haben die betroffenen Staaten massive Schwierigkeiten, die entsprechenden Regeln innerstaatlich zu implementieren.

Die Privatisierung von Staatsbetrieben z.B. stößt auf eine Reihe von Schwierigkeiten: bei Hotels und Buslinien weniger, bei einer seit 20 Jahren mit veralteter Technologie arbeitenden Zement- oder Textilfabrik mehr. Selbst wenn sie verschenkt wird, welcher Privatunternehmer (von einigen Mitgliedern der staatstragenden Elite vielleicht abgesehen) hätte die Mittel, Kapitalgüter zu importieren, um exportfähige Produkte herzustellen? Bankdarlehen oder Direktinvestitionen sind bis auf wenige Ausnahmen ohne staatliche Garantien zu risikoreich für ausländische Investoren.

Ein weiteres Phänomen trat im Zuge bislang erfolgter Liberalisierung auf. Aus dem informellen Sektor bildete sich eine „petty bourgeoisie“, die sofern sie z.B. Kunsthandwerk exportieren konnte oder anders an Devisen kam (Schwarzhandel), nicht im Sinne eines Schumpeterschen Unternehmers agierte. Schließlich können sie nicht mit Importsubventionen für Kapitalgüter, mit Schutzzöllen für ihre Produkte oder mit staatlicher Hilfe für Exporte rechnen. Die Neigung, nicht in der Hoffnung auf künftige Gewinne zu sparen und zu reinvestieren, sondern zu konsumieren, wird dadurch eher wahrscheinlich. Bei der Annahme, aus Privatpersonen, die nun zu Devisen kommen, würden in kürzester Zeit global players, ist von daher Skepsis angebracht.

Alternativ wäre denkbar, daß ausländische Unternehmen Dependancen in Afrika aufbauen und die Rolle des Privatunternehmers übernehmen. Aber alle Repatriierungsgarantien, aller Schutz vor Enteignung kann sie offenbar nicht bewegen, in Afrika zu investieren (mit wenigen Ausnahmen, z.B. Bergbau oder Energie). Der Grund ist denkbar einfach: es ist kein Markt vorhanden. Um einen Markt zu schaffen, sind Institutionen vonnöten, die regionale Integration betreiben können, die prohibitive Transportkosten senken, die in Bildung, Entwicklung eines Rechtssystems etc. investieren und die dafür sorgen, daß ein Binnenmarkt

entsteht. Das war historisch noch nie die Aufgabe von Unternehmern, sondern die von Staaten.

5. Nützt die WTO den afrikanischen Staaten?

Die Mitgliedschaft stellt die afrikanischen WTO-Mitglieder vor eine Reihe großer Probleme. Noch überwiegt international der Optimismus, mit Hilfe dieses Reglements werde sich der Handel ausweiten und dadurch Wohlfahrtsgewinne erzielbar machen. Eine gewisse Skepsis gegenüber diesen Vorhersagen bleibt angebracht.

Ein wesentlicher, immer wieder betonter Grund für die Nützlichkeit der WTO für Entwicklungsländer liegt in der Rechtsstaatlichkeit. WTO-Präsident Ruggiero und auch afrikanische Präsidenten sehen darin einen der entscheidenden Vorteile. Das dürfte bis zu einem gewissen Grade auch zutreffend sein. Gerade in den stark fragmentierten afrikanischen Ökonomien mit einer Vielzahl von Eigentumsverhältnissen, mit einem auch innerstaatlich unterschiedlichen Rechtssystem, könnte die nationalstaatliche Durchsetzung eines sogar mit dem Ausland mehr oder weniger kompatiblen Rechtssystems einen Modernisierungsfortschritt darstellen. Die Wirkung der WTO wird sich vermutlich stärker auf afrikanische Rechtssysteme auswirken als auf das internationale Rechtssystem. Der WTO-Streitschlichtungsmechanismus wird vor allem von Industrieländern genutzt. Kein einziges afrikanisches Land hat bislang davon Gebrauch gemacht.

Anders verhält es sich jedoch, wenn dem ohnehin schwachen Zentralstaat alle Mittel aus der Hand genommen werden, für einen Schutz heimischer Industrien zu sorgen. Insbesondere der Zollschatz für „infant industries“ fällt mit dem WTO-Regime weg und läßt einen überstarken internationalen Konkurrenzdruck zu, der das Entstehen neuer Produktionszweige verhindern kann. Die Erwartung, aus dem informellen Sektor würden sich die Privatunternehmer herausbilden, die Kapitalakkumulation schneller und effektiver betreiben können als ein Entwicklungsstaat, scheint angesichts der strukturellen Heterogenität, des winzigen modernen Sektors und des völligen Fehlens eines Kapitalgütersektors geradezu ein „nirwana-approach“.

6. Nützt die Mitgliedschaft afrikanischer Staaten in der WTO den Industrieländern?

In dem Maße, wie Devisenbesitz in private Verfügung gelangt, wird daraus vermutlich nicht nur Kapitalanlage im Ausland betrieben, sondern ein Teil davon auch für Handel genutzt. Es steht zu vermuten, daß diese Devisen weniger zum Erwerb von Kapitalgütern, sondern vor allem zum Erwerb von Konsumgütern verwendet werden. In dieser Hinsicht könnten Privatisierungen in Afrika durchaus einigen Herstellern in den Industrieländern nutzen und eine gewisse zusätz-

liche Kaufkraft darstellen. Angesichts des exorbitanten Risikos des Exports in afrikanische Länder ist jedoch mit einer moderaten Entwicklung zu rechnen.

Der Effekt wird jedoch vermutlich auch aus anderen Gründen begrenzt bleiben: mit einer starken eigenständigen Akkumulation ist in Afrika vorerst nicht zu rechnen. Erst wenn Afrika anfinke, reich zu werden, d.h. eine Binnennachfrage zu entwickeln, wäre es als Markt für Industrieländer interessant. Je stärker dort produziert würde, um so mehr würden Waren des Kapitalgütersektors in den Industrieländern nachgefragt. Nach einer längeren Phase dieser Kapitalgüterimporte könnte durch eine entsprechende Erhöhung der Einkommen auch ein erweiterter Konsumgüterbedarf entstehen. (Genau aus diesem Grund ist die Industrie so stark am Handel mit und an Direktinvestitionen in China interessiert und akzeptiert sogar, daß China der WTO nicht beigetreten ist.)

Kurzfristig kann Handelsliberalisierung also zu einem gewissen Anstieg des Handels führen. Langfristige Erfolge sind jedoch erst dann zu erwarten, wenn die Industrieländer die Exporte afrikanischer Länder aufnehmen und damit die materielle Basis für nachholende Entwicklung schaffen. Ein spezifischer (Zoll)Schutz hat allen Ländern, die sich industrialisiert haben, Spielraum zur Entwicklung ihrer infant industries gegeben.

Da die Grundstruktur afrikanischer Ökonomien nicht vergleichbar ist mit der von Industrieländern, müßte ein internationales Regelwerk wie das der WTO dem Rechnung tragen. Das könnte insbesondere dadurch geschehen, daß nicht die Reziprozität von Handelsbeziehungen durchgesetzt wird, sondern statt dessen nicht-reziproke, bevorzugende Bedingungen beibehalten bzw. geschaffen werden.

Abstracts

The paper discusses the effects of WTO-membership on Sub-Saharan African countries. After a brief analysis of the structure of African foreign trade the concrete problems caused by implementing WTO regulations are shown at the examples of three African countries. Basic features of African economies are analysed to find ways how foreign trade can foster late development and industrialisation. The paper advocates non-reciprocal trade relations. The kind of liberalisation WTO rules force on African economies denies them the instruments needed to protect their infant industries and to develop a modern sector and domestic markets.

Der Beitrag untersucht die Auswirkungen der WTO-Mitgliedschaft auf afrikanische Länder südlich der Sahara. Einer kurzen Analyse der Struktur des afrikanischen Außenhandels folgt am Beispiel dreier afrikanischer Länder ein Überblick über die konkreten Schwierigkeiten, die sich durch die Implementierung der WTO-Reglements ergeben. Die Grundstruktur afrikanischer Ökonomien wird beleuchtet, um einen Modus zu finden, wie Außenhandel für nachholende Entwicklung und Industrialisierung hilfreich sein kann. Im Ergebnis plädiert der Aufsatz für nicht-reziproke Handelsbeziehungen. Eine durch das WTO-Regulierung erzwungene Handelsliberalisierung nimmt afrikanischen Ökonomien die

Instrumente, ihre infant industries zu schützen, einen modernen Sektor und Binnenmärkte zu schaffen.

Anmerkungen

- 1 Angola, Ägypten, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Elfenbeinküste, Kamerun, Kongo, Demokratische Volksrepublik Kongo, Dschibuti, Gabun, Gambia, Ghana, Kenia, Kuwait, Lesotho, Malawi, Mali, Mauretanien, Mauritius, Marokko, Mosambik, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, Senegal, Sierra Leone, Simbabwe Südafrika, Swasiland, Tansania, Togo, Tschad, Tunesien, Uganda, Zentralafrikanische Republik.
- 2 AKP-Staaten sind die Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifischen Raumes, die mit der Europäischen Union Präferenz-Handelsbeziehungen in den bislang vier Verträgen von Lomé vereinbart haben.
- 3 Algerien, Angola, Botswana, Burundi, Kamerun, Tschad, Kongo, Demokratische Volksrepublik Kongo, Djibouti, Ägypten, Eritrea, Äthiopien, Ghana, Guinea, Kenia, Lesotho, Libyen, Malawi, Mali, Mauritius, Mosambik, Namibia, Nigeria, Südafrika, Sudan, Swasiland, Tansania, Tunesien, Uganda, Sambia und Simbabwe.
- 4 Southern Africa Development Community (SADC), Inter-Governmental Authority on Development (IGAD), UN Economic Commission for Africa (UNECA), African Export/Import Bank, UN Conference on Trade and Development (UNCTAD), die WTO, das International Trade Centre (ITC), das UN Development Programme (UNDP), das Sekretariat des Commonwealth, das Africa Trade Network (ATN), und die Southern and Eastern Africa Trade and Information Initiative.
- 5 Berichte liegen für Nigeria (1998), Benin (1997), Zambia (1996), Mauritius (1995), Uganda (1995), Elfenbeinküste (1995) und Kamerun (1995) vor.

Literatur

- Abeywickrama, Kenneth, Claes Lindahl. 1998. „Report of the Evaluation of the ITC-Subprogramme: Product and Market Research, Development and Promotion“. ITC Technical Meeting, Geneva, 5./6. March 1998.
Internet: www.wto.intracen.org/itcinfo/jag/jag1998/165eng.htm.
- Berglund, Stig. 1998. „Bananas: reconciling WTO-Rules and producers' interests“, Brüssel, 9. Juni 1998.
Internet: www.europarl.eu.int/dg2/acp/docs/en/banana1.htm.
- Demele, Isolde, Wolfgang Schoeller, Roald Steiner. 1989. *Modernisierung oder Marginalisierung. Investierbarer Überschuss und kulturelle Transformation als Modernisierung Grundlagen der Entwicklung*. Frankfurt a.M.
- Goldberg, Jörg. 1998a. „Das Pendel schwingt zurück. Ohne effizienten Staat keine Entwicklung“. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2/98, 208–220.
- Goldberg, Jörg. 1998b. „Afrika zwischen Weltmarktdruck und Überlebensstrategien“. *Z – Zeitschrift marxistische Erneuerung* Nr. 36, Dezember 1998, 69–84.
- International Trade Centre. 1998. „ITC Global Trust Fund. Report of the Consultative Committee to the thirty-first session of the Joint Advisory Group“. Geneva, 27.4.–1.5.1998.
Internet: www.intracen.org/itcinfo/jag/jag1998/169eng.htm.
- International Institute for Sustainable Development. 1998. „Report of the World Trade Organization's Symposium of Non-Governmental Organizations on Trade, Environment and Sustainable Development“, 17/18 March 1998. *Sustainable Development*, Vol. 12, Nr. 1, 21.3.1998.
- Kreissl-Dörfler, Wolfgang. Hg. o.J. *Die WTO. Gefahr für Umwelt, Entwicklung und Demokratie? Dossier zur Rolle der EU in der Welthandelsorganisation*. Brüssel.

- Lutz, Georg. 1998. „Die Stimmen des Südens II“. *Süd-Nord-Report* Nr. 3, Juli 1998.
- Mandela, Nelson. 1998. „Statement by H. E. Mr. Nelson Mandela, President, 50th Anniversary Geneva“. 19.5.1998.
Internet: www.wto.org/wto/anniv/mandela/htm.
- OECD. verschiedene Jg. *Foreign Trade by Commodities*. Series C, Vol. 5, Paris.
- Oyejide, T. Ademola. 1998. „Using Trade and Industrial Policies to foster African Development: Some Perspectives on Issues and Modalities“. *Journal of African Economies*, Vol. 7, Supplement 1, 34–42.
- Peng, Martin Khor Kok. 1998. „Instrumente zur Disziplinierung des Südens. Welthandelsorganisation, Multilaterales Investitions-Abkommen und anderes“. *E+Z* 3, 79–82.
- Steiner, Roald. 1997. *Investierbarer Überschuss und Außenhandel: Über interne und externe Bedingungen nachholender Entwicklungsprozesse*. Marburg.
- Stichele, Myriam van der. 1998. „Zu spät aufgewacht? Die NROs und die Liberalisierungsabkommen“. *E+Z* 3, 83–84.
- Wang, Zhen Kun, Alan L. Winters. 1997. „Africa's Role in Multilateral Trade Negotiations: Past and Future“. *Journal of African Economies*, Volume 7, Supplement 1, 1–33.
- Wardenbach, Klaus. 1998. „Die Welthandelsorganisation. Anwalt der Ärmsten oder Entwicklungshindernis“, *E+Z* 3.
- World Bank. 1997. *African Development Indicators*, Washington D.C.
- World Trade Organization. 1995a. „Continuing Reforms Seen as Crucial for Rebuilding the Economy, Trade Policy Review of Uganda“ (20.7.1995).
Internet: www.wto.org/wto/reviews/evug_wp.htm.
- World Trade Organization. 1995b. „Trade Policy Review of Mauritius: Focus on value-added exports and services“ (13.10.1995).
Internet: www.wto.org/reviews/maur1.htm.
- World Trade Organization. 1997a. „Comprehensive and Integrated WTO-Plan of Action for the least-developed countries“, Dok. No. WT/MIN (96)/14 vom 7.1.1997.
Internet: www.wto.org/wto/develop/action_plan.htm.
- World Trade Organisation. 1997b. „An Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance, including for Human and Institutional Capacity-Building, to Support Least-Developed Countries in Their Trade and Trade-Related Activities“, Dok.-Nr. WT/LDC/HL/1/Rev.1 vom 23.10.1997.
Internet: www.wto.org/wto/develop/framework.htm.
- World Trade Organisation. 1998a. „Tying Governments' Hands in Commodity Taxation“, *Staff Working Paper* ERAD-92-06, May 1998.
- World Trade Organization. 1998b. „50th Anniversary, Geneva, 19.5.1998, Statement by H. E. Mr. Daniel Kablan Duncan, Prime Minister, Côte d'Ivoire.
Internet: www.wto.org/ddf/cgi-bin/dispdoc.pl?url=/ddf/cdi-bin/vdkw_cgi@8001/x9b073a.../6.
- World Trade Organization. 1998c. „Report of the first Meeting of Ministers of Trade of the OAU/African Economic Community“, Harare, Zimbabwe, 8/9 April 1998. Document Nr. WT/COMTD/M/43.
Internet: www.wto.org/ddf/cgi-bin/dispdoc.pl?url=/ddf/cgi-bin/vdkw_cgi@8001/x9b073a.../4.
- World Trade Organization. 1998d. „Structural Reforms and Increased Transparency needed to Generate Trade and Growth in Nigeria“ (16.6.1998).
Internet: www.wto.org/reviews/tpbr75.htm.

Gabi Hesselbein, Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg, Rentzelstraße 7, D-20146 Hamburg

Heike Wieschialek

Afrika im Spannungsfeld kultureller Einflüsse

Eine Auswahlbibliographie zu afrikanischen Sichtweisen

Hamburg 1999 * ISBN 3-922852-79-3 * 75 S. * DM 22,-

Der Erforschung von Kultur wird weltweit seit Beginn der 80er Jahre große Aufmerksamkeit geschenkt. Auch im afrikanischen Kontext ist Kultur als ein Faktor entdeckt worden, der einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf wirtschaftliche und politische Entwicklungen hat.

Die Bibliographie enthält 100 Titel zu Afrika südlich der Sahara aus dem Erscheinungszeitraum 1970-1998 mit bisher nur schwer zugänglichen Veröffentlichungen afrikanischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Im Zentrum des Interesses steht dabei die Reflexion über die wechselseitigen Einflüsse zwischen Afrika und Europa aus afrikanischer Sicht.

Es sind u.a. folgende Aspekte berücksichtigt:

- afrikanische und nichtafrikanische Religionen
- Unterschiede zwischen afrikanischen und westlichen Vorstellungen von Recht und moralischen Werten
- Auswirkungen euroamerikanischer politischer Konzepte („Sozialismus“, „Demokratie“, Zivilgesellschaft“)
- die Rolle afrikanischer Eliten als Mittler zwischen afrikanischer Kultur und westlichen Einflüssen
- afrikanische und europäische Sprachen und ihre Verwendung in Erziehung, Literatur und öffentlichem Leben
- Einflüsse westlicher Wirtschaftsstrukturen auf afrikanische Kultur und Gesellschaft
- kulturell bedingter Umgang mit Entwicklungsmaßnahmen

Die Titel - Sammelbände, Monographien, Zeitschriften- und Sammelbandaufsätze - sind mit Schlagwörtern und Annotationen versehen. Mehrere Register (Autorenindex, Länder- und Sachindex) erleichtern den Zugriff.

Herausgeber: Deutsches Übersee-Institut, Übersee-Dokumentation, Hamburg

Max Koch

Die Kollektiven Akteure im Prozeß der Erneuerung des chilenischen Kapitalismus

Ein Vierteljahrhundert nach dem Putsch gegen seinen Ernennener und verfassungsmäßigen Präsidenten Salvador Allende hat Chiles starker Mann den Oberbefehl der Streitkräfte an seinen Nachfolger weitergegeben. Während Ricardo Izurieta an die Spitze der Armee rückt, schickt sich Augusto Pinochet an, sein Altenteil auf einem der von ihm selbst erfundenen „designierten“ Senatorenposten zu verbringen. Er kann beruhigt abtreten, denn er und seine inzwischen in die Kasernen zurückgekehrten Armeen können für sich beanspruchen, das Land politisch und ökonomisch transformiert zu haben.

Chile gilt aufgrund seiner beeindruckenden Wirtschaftsindikatoren als entwicklungspolitischer Musterschüler. Das Bruttoinlandsprodukt wächst seit über einem Jahrzehnt um rund 6%, die Exporteinnahmen haben sich seit 1985 verdreifacht und lagen 1994 bei 9,2 Mrd. US\$, die Investitionsquote konnte von 15,8% (1985) auf 27% (1994) gesteigert werden und die offizielle Arbeitslosigkeit lag 1995 bei 5,5%. Diese Daten verweisen auf beträchtliche Erfolge der Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie beachtliche Investitions- und Modernisierungsanstrengungen des privaten Sektors. Anders als die anderen lateinamerikanischen Staaten, die sich in der Mehrzahl noch in der Stabilisierungsphase befinden, hat sich in Chile ein exportgestützter Wachstumspfad konsolidiert. Dieser Erfolg beruht auf einem vom öffentlichen und privaten Sektor geteilten Grundkonsens hinsichtlich der allgemeinen Wettbewerbs- und Außenorientierung des Entwicklungsmodells, einer klaren Ausrichtung an marktwirtschaftlichen Prinzipien sowie einer Strategie der Begrenzung der Staatstätigkeit.

Chiles ressourcenbasiertes Wachstumsmodell beruht neben dem traditionellen Exportschlager Kupfer seit Mitte der 70er Jahre auch zunehmend auf anderen Branchen – allerdings mit durchweg niedrigem Weiterverarbeitungsgrad – wie Fischerei- und Holzwirtschaft sowie Obst- und Gemüseanbau. Vieles spricht dafür, daß diese auf der extensiven Ausbeutung der natürlichen Ressourcen beruhende Entwicklungsstrategie in naher Zukunft beibehalten wird, denn sie dürfte – ergänzt durch eine aktive Integration in regionale Handels- und Wirtschaftsräume (MERCOSUR, NAFTA) – auch in den nächsten Jahren hohe Wachstumsraten sicherstellen. Es besteht also kein starker ökonomischer Druck, in wertschöpfungsintensivere Branchen vorzustoßen. Dies jedoch bringt mittel- und langfristig eine Reihe von Risiken mit sich (Sunkel 1996): *Erstens* weist eine neue Studie der chilenischen Regierung aus, daß sich ab dem Jahr 2015 die Mineralienvorkommen zu erschöpfen beginnen, wenn die bisherigen Wachstumsraten beibehalten werden. *Zweitens* bemühen sich zur Zeit zahlrei-

Bestellungen
bitte an:

Deutsches Übersee-Institut
Übersee-Dokumentation
Neuer Jungfernstieg 21
D-20354 Hamburg
Tel.: (040) 3562-598
Fax: (040) 3562-512
e-mail: duei-dok@uni-hamburg.de
Internet: <http://www.rrz.uni-hamburg.de/duei-dok>

