

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Otto Matzke
Entwicklung durch
Arbeitsbeschaffung

Jürgen Westphalen
Deutsch-
lateinamerikanischer
Wirtschaftsdialog

B 7/71

13. Februar 1971

Otto Matzke, Dr. jur., Dipl.-Volkswirt, geboren 1911 in Luckau (Lausitz); Direktor der Project Management Division, UN/FAO World Food Programme, Rom.

Veröffentlichungen u. a.: Hunger und Überschuß — Überschußproblem und Welt-ernährung (Die Rolle der Nahrungsmittelhilfe), Deutsche Welthungerhilfe, Bonn, 1969; zahlreiche Zeitungs- und Zeitschriftenaufsätze, vor allem in der Neuen Zürcher Zeitung, über allgemeine entwicklungspolitische Themen, Welternährung, Nahrungsmittelhilfe, Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern.

Jürgen Westphalen, Dr. sc. pol., Dipl.-Volkswirt, geboren 1930 in Flensburg, nach kaufmännischer Ausbildung in der Maschinenbauindustrie und Studium der Volkswirtschaftslehre Tätigkeit in Industrie- und Handelskammern zunächst in Deutschland und von 1958 bis 1960 in La Paz/Bolivien; seit 1961 in der Geschäftsführung des Ibero-Amerika Vereins, Hamburg, seit 1962 Geschäftsführer; verschiedene Lateinamerika-Reisen, letzter längerer Aufenthalt Nov. 1966 bis März 1968 vornehmlich in Peru und Chile.

Veröffentlichungen u. a.: Die Erdölindustrie in Bolivien und ihre wachsende Bedeutung für die bolivianische Volkswirtschaft, Köln und Opladen 1963; Europa auf falschem Kurs? Lateinamerikanische EWG-Sorgen (Mitverf.), Hamburg 1963; Bevölkerungsexplosion und Wirtschaftsentwicklung in Lateinamerika, Hamburg 1966; Neue Wege der Berufsausbildung in Lateinamerika (Mitverf. u. Hrsg.), Hamburg 1969.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Entwicklung durch Arbeitsbeschaffung

Schaffung von Arbeitsplätzen als Hauptproblem der Entwicklungshilfe

„The difficulty lies, not in the new ideas, but in escaping from the old ones ...“

John Maynard Keynes ¹⁾

Der Zuwachs des Sozialprodukts ist kein ausreichender Indikator

Hauptziel der den Zeitraum von 1971 bis 1980 umfassenden Zweiten Entwicklungsdekade der UN²⁾ ist die Steigerung des Sozialprodukts der Entwicklungsländer um jährlich mindestens 6% (gegen 5% in der Ersten Dekade). Die Zuwachsrate des Sozialprodukts bleibt somit — wie schon in der Ersten Dekade — der Hauptindikator für den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. Wenn auch für das vergangene Jahrzehnt in einer Anzahl von Ländern die geplanten Zuwachsraten als erreicht betrachtet werden, so wird doch das erzielte „Ergebnis“ vielfach als wenig befriedigend empfunden; ja Zweifel werden geäußert, ob der erreichte Zuwachs nicht nur auf dem Papier steht.

Ausgehend von der Erkenntnis, daß man „von Wachstumsraten nicht leben kann“, werden sich immer mehr Entwicklungspolitiker der Tatsache bewußt, daß das Wachstum weitgehend nur einer kleinen Oberschicht zugute kommt und kaum zu einer wesentlichen Veränderung der sozialen Struktur und einer gerechteren Einkommensverteilung beiträgt.

Robert S. McNamara, der Präsident der Weltbank, erklärte in seiner Ansprache auf der Konferenz für Internationale Wirtschaftliche Entwicklung der Columbia Universität im Februar 1970, daß die Wachstumsrate des Sozialprodukts allein kein befriedigender Indikator für ein Entwicklungsprogramm dar-

stellt. Professor Gunnar Myrdal bezeichnete im Herbst 1970 in der Paulskirche in Frankfurt die Wachstumsindikatoren als „statistisch außerordentlich zweifelhaft, und zwar sowohl in bezug auf die Definition der benutzten Begriffe als auch bezüglich des Primärmaterials“. Ähnliche Thesen werden auch von anderen

Jürgen Westphalen

Deutsch-lateinamerikanischer

Wirtschaftsdialog S. 22

namhaften Wissenschaftlern vertreten³⁾. Es stellt sich daher die Frage nach einem Indikator mit höherem Aussagewert.

Der von dem Nobelpreisträger Professor Jan Tinbergen geleitete Ausschuß für Entwicklungsplanung der UN („Committee for Development Planning“) hat in seiner Sitzung vom Januar 1970 die Bedeutung des Problems der *Arbeitsbeschaffung* unterstrichen. Die „Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze trägt zur Erzeugung und zum Wachstum bei. Ferner fördert sie eine gerechtere Einkommensverteilung und entspricht dem menschlichen Bedürfnis nach einer nützlichen und schöpferischen

³⁾ Besonders drastisch sind die diesbezüglichen Formulierungen von Prof. Lauchlin Currie (in: *Obstacles to Development*, Michigan State University Press, 1967, S. 26): „Bei den sogenannten nationalen Plänen stoßen wir wiederum auf einen Mischmasch von Zielen und Strategien. Das Hauptziel ist eine Steigerung des sogenannten Pro-Kopf-Bruttovolkeinkommens — eine Aufreihung von so großen Ungenauigkeiten, daß sie praktisch wertlos ist

¹⁾ „Die Schwierigkeit liegt nicht in den neuen Ideen, sondern darin, den alten zu enttrinnen...“

²⁾ „International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade“ (UNDokument 2626 [XXV], November 1970).

Tätigkeit und zur Teilnahme an den Aufgaben und den Vorteilen der wirtschaftlichen Entwicklung... Aus allen diesen Gründen hilft sie, die politischen und sozialen Spannungen zu vermindern.“⁴⁾ Trotz dieser Erkenntnis hat sich aber der an der Ausarbeitung der Strategie für die Zweite UN-Entwicklungsdekade führend beteiligte Tinbergen-Ausschuß dafür ausgesprochen, die Steigerung der Zuwachsrate des Sozialprodukts auch für die Zukunft wiederum als das Hauptziel zu wählen. Zur Begründung heißt es, daß diese Zuwachsrate der einzige Gesamtindikator sei, „der am ehesten einen quantitativen Eindruck der vor sich gehenden Veränderungen vermittelt“. Die Generalversammlung der UN ist für die Zweite Entwicklungsdekade dieser Empfehlung gefolgt, und der Aspekt der Arbeitsbeschaffung wird in dem entsprechenden Dokument erst ziemlich am Ende der Empfehlung aufgeführt und auf die gleiche

(siehe dazu Oskar Morgenstern: On the Accuracy of Economic Observations), überdies eine Größe, die erst lange nach den Geschehnissen verfügbar ist. Als ein nationales Ziel ist die Steigerung des Bruttovolkseinkommens in Entwicklungsländern wertlos insbesondere im Hinblick auf den großen und wahrscheinlich wachsenden Unterschied im Einkommensniveau, der durch eine durchschnittliche Pro-Kopf-Zahl verborgen wird. Ferner ist die Steigerung des Bruttovolkseinkommens kein geeignetes Planungsziel, da es keine direkte und voraussehbare Beziehung zwischen all dem, was der Staat kontrolliert, und dem Brutto-Pro-Kopfeinkommen gibt. Der Staat kontrolliert direkt nur den Teil der Investitionen, der wahrscheinlich die geringste voraussehbare Beziehung zur Bruttoerzeugung besitzt... Kurz gesagt, die meisten nationalen Pläne von Entwicklungsländern beruhen auf einem vollkommen falschen Konzept über die eigentliche Natur des Problems. Daher sind die Ziele und die Strategien weitgehend irreführend oder zum mindesten unerheblich für die Lösung des eigentlichen Grundproblems. Das Ziel einer Steigerung des Pro-Kopf-Bruttoeinkommens ist ein Phantom, dem man nachjagt und daß die Aufmerksamkeit davon ablenkt, daß eine zielbewußte Planung gar nicht vorhanden ist. Es erlaubt die Einbeziehung einer weiten, völlig verschiedenartigen und häufig in sich widerspruchsvollen Skala von Aktivitäten in den „Plan“.

⁴⁾ UN-Dokument E 4776.

Ebene von Prioritäten wie Erziehung und Ausbildung, Gesundheitswesen, Landwirtschaft und Wohnungsbau gestellt⁵⁾.

Es ist nicht zu leugnen, daß die Entwicklung des Sozialprodukts trotz aller Problematik hinsichtlich der Definition und der Ermittlung der zugrunde liegenden Werte ein immer noch notwendiger Indikator für den Fortschritt ist. Länder mit hochentwickelten und effizienten Steuersystemen werden die Größenordnung des Sozialprodukts statistisch einigermaßen verlässlich erfassen können. In Entwicklungsländern jedoch fehlt es meist an einem wirksamen Steuersystem und damit an der wichtigsten statistischen Grundlage für die Ermittlung des Sozialprodukts. In jedem Fall steht fest, daß selbst ein wesentlicher Zuwachs des Sozialprodukts als solcher in einem Entwicklungsland nicht gleichbedeutend ist mit einer entsprechenden Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungslage oder gar des Lebensstandards der breiten Massen. Wenn „das Unvermögen, geeignete Arbeitsplätze zu schaffen, die größte Tragik der Entwicklungshilfe ist“ (so — übrigens in gewissem Widerspruch zu seiner sonst die Bedeutung des Wachstums eher zu einseitig unterstreichenden Tendenz — der Pearson-Report „Partners in Development“⁶⁾), dann stellt sich die Frage, ob nicht künftig wenigstens neben dem Indikator „Wachstum des Sozialprodukts“ einem Indikator „Zuwachs an Arbeitsplätzen“ gleichrangige Bedeutung zur „Messung“ des Entwicklungsstandes und Fortschritts eines Landes eingeräumt werden müßte. Ein Indikator „Zusätzliche Arbeitsplätze“ würde einen, wenn auch keinesfalls vollkommenen, so doch klareren quantitativen Eindruck von Entwicklungsfortschritten vermitteln als der Indikator „Wachstum“. Es ist in Entwicklungsländern übrigens statistisch wohl kaum schwieriger, Feststellungen über die Veränderung der Zahl der Arbeitsplätze zu treffen, als über die Veränderung des Sozialprodukts.

⁵⁾ „International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade“ (UN-Dokument 2626, November 1970).

⁶⁾ Seite 58 der englischen Fassung.

Die Arbeitsbeschaffung als eine der größten Herausforderungen

Auch wenn bei der Formulierung des Dokuments über die Zweite Entwicklungsdekade eine Gelegenheit verpaßt wurde, die Bedeutung der Arbeitsbeschaffung viel deutlicher herauszustellen, so kann es heute doch wohl als herrschende Ansicht angesehen werden, daß die Schaffung produktiver Arbeitsplätze angesichts der „Bevölkerungsexplosion“ besondere Bedeutung hat und daß dieses Problem wohl eine der größten Herausforderungen an die Menschheit darstellt. *Ohne Lösung des Arbeitsbeschaffungsproblems kann es keine gesamtwirtschaftliche Entwicklung geben*, da Arbeitslosigkeit immer Armut und deshalb Stagnation bedeutet. Die Beseitigung der Arbeitslosigkeit und damit der Armut würde darüber hinaus fast automatisch auch weitgehend zu einer Lösung des *Welternährungsproblems* beitragen, das nicht nur ein technisches (Agrartechnik im weitesten Sinn sowie Ernährungserziehung), sondern mindestens ebensowohl ein Kaufkraftproblem darstellt⁷⁾.

Viele Anzeichen sprechen dafür, daß das Problem der Arbeitslosigkeit spätestens ab Ende der siebziger Jahre ein Ausmaß erreichen wird, das sich heute nur wenige vorzustellen vermögen. Von den achtziger Jahren an könnte es einen katastrophalen Umfang annehmen.

Die unter Fortentwicklung der Theorie von John Maynard Keynes entwickelten Vollbeschäftigungskonzepte aus den dreißiger Jahren, welche auf dem Gedanken einer antizyklischen Wirtschafts- und Finanzpolitik beruhen, sind auf die meisten Entwicklungsländer gar nicht oder nur sehr beschränkt anwendbar, da ihre Arbeitsbeschaffungsprobleme nicht durch konjunkturelle Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität verursacht werden, sondern durch strukturelle und technische Gegebenheiten, die noch durch die Bevölkerungsexplosion verschärft werden.

⁷⁾ Siehe O. Matzke, Das Welthungerproblem als Frage der allgemeinen Entwicklung, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe, Nr. 135, 137 und 138 vom 22., 23. und 24. März 1970. Dort wird die zum Hunger führende „Kausalkette“ wie folgt umschrieben: Arbeitslosigkeit — Armut — fehlende kaufkräftige Nachfrage — geringe Produktion von Nahrungsmitteln — Unterernährung.

Von Regionalplänen zum Weltbeschäftigungsprogramm der ILO

Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization — ILO) hat das Beschäftigungsproblem in den vergangenen zehn Jahren immer zielbewußter in den Mittelpunkt ihrer Arbeit gestellt, wobei von der Grunderkenntnis ausgegangen wird, daß die ernstesten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme der Entwicklungsländer zu einem großen Teil eine Folge ihres Unvermögens sind, den am reichlichsten vorhandenen Produktionsfaktor, nämlich das menschliche Arbeitspotential, voll auszunutzen. Von Jahr zu Jahr wird klarer erkannt, daß ein allgemeines Wachsen des Sozialprodukts als solches kaum zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen gerade der bedürftigsten Teile der Bevölkerung geführt hat, wie z. B. der landlosen und unterbeschäftigten Landarbeiter, der Landflüchtigen, die in die Außenbezirke der großen Städte abgewandert sind, und der arbeitslosen Jugendlichen.

Auf der 8. Konferenz der amerikanischen Mitgliedstaaten der ILO im Jahre 1966 in Ottawa wurde erstmals die Ausarbeitung eines konkreten Regional-Programms zur Arbeitsbeschaffung gefordert und daraufhin der *Ottawa-Plan* für die Entwicklung des menschlichen Potentials in den amerikanischen Mitgliedstaaten der ILO („Ottawa Plan for Human Resources Development“) vorgelegt⁸⁾. Andere Weltregionen folgten diesem Beispiel. So forderte die 6. Regional-Konferenz für Asien in Tokio im Jahre 1968 die Ausarbeitung eines „*Asian Manpower Plan*“⁹⁾, und die 3. ILO-Regional-Konferenz für Afrika in Accra im Dezember 1969 beschloß ein „*Jobs and Skills Programme for Africa*“ (Programm für Arbeitsbeschaffung und Berufsausbildung in Afrika).

⁸⁾ Der gegenwärtige Stand ergibt sich aus dem Bericht „Review of Progress in the Implementation of the Ottawa Plan for Human Resources Development“, der im April 1970 der 9. Konferenz der amerikanischen Mitglieder der ILO in Caracas vorlag (Nineth Conference of the American States Members of the International Labour Organization).

⁹⁾ Plan für Arbeitsbeschaffung in Asien. Der gegenwärtige Stand ergibt sich aus dem ILO-Dokument AAC/XIV/3: International Labour Organization, Asian Advisory Committee, 14th Session, Bandung, September 1970, „Progress of the Asian Manpower Plan“.

Sind die erwähnten drei Regional-Programme auf die spezifischen Verhältnisse einiger Regionen ausgerichtet, so stellt das im Juni 1969 von der Internationalen Arbeitskonferenz (International Labour Conference), dem obersten Organ der ILO, verabschiedete *Weltbeschäftigungsprogramm* (World Employment Programme) den Versuch zur Entwicklung eines Konzepts für eine weltweite Strategie dar¹⁰⁾.

Der Kolumbien-Plan

Im Rahmen des Weltbeschäftigungs-Programms beabsichtigt die ILO, detailliertere Studien in einer Anzahl von Entwicklungsländern durchzuführen mit dem Ziel, die Ursachen der Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung festzustellen und geeignete Maßnahmen zur Abhilfe vorzuschlagen. Eine erste, umfangreiche Studie dieser Art, die sich mit einem Arbeitsbeschaffungsprogramm für Kolumbien befaßt, wurde im Spätsommer 1970 veröffentlicht¹¹⁾. An der Ausarbeitung waren neben der ILO elf multilaterale und regionale Organisationen beteiligt, unter ihnen die Weltbank, die FAO, die UNESCO, UNCTAD (UN-Konferenz für Handel und Entwicklung), UNDP (UN-Entwicklungsprogramm), UNIDO (UN-Organisation für industrielle Entwicklung) und die WHO (Weltgesundheitsorganisation), welche eine Gruppe von 27 Entwicklungsspezialisten ausgewählt hatten. Ihr Leiter war Professor Dudley Seers, der Direktor des Instituts für Entwicklungsstudien der Universität Sussex. Die Studie zeichnet sich durch Gründlichkeit, Klarheit und so rückhaltlose Offenheit aus, wie sie wohl nur einer multilateralen Organisation einer souveränen Regierung gegenüber erlaubt ist.

Die ILO-Strategie

Das Weltbeschäftigungsprogramm — ebenso wie der Kolumbien-Bericht der ILO — geht davon aus, daß man sich bei einer auf Schaffung neuer Arbeitsplätze ausgerichteten Poli-

tik nicht darauf verlassen kann, daß die notwendige Zahl von Arbeitsplätzen als Nebenprodukt einer allgemeinen, auf Steigerung des Sozialprodukts ausgerichteten Entwicklungspolitik anfallen wird. Das Motto für die Planung in sämtlichen Entwicklungsländern könnte lauten: „*Man plane für Arbeitsbeschaffung, und die nationale Entwicklung wird von selbst folgen.*“¹²⁾

Die Schaffung von produktiven Arbeitsplätzen ist nicht nur als „Derivat“ des Zuwachses des Sozialprodukts anzusehen, sondern vielmehr Voraussetzung für dessen Wachstum und damit ein Entwicklungsziel „an sich“.

Ging die bisher herrschende Meinung — auf einen stark vereinfachten Nenner gebracht — von dem Motto: *Arbeitsbeschaffung durch Entwicklung* aus, so setzt sich heute mehr und mehr die auch in dem ILO-Programm vertretene umgekehrte These durch: *Entwicklung durch Arbeitsbeschaffung*. In Wirklichkeit sind beide Thesen natürlich überpointiert, und es wäre — wie der Kolumbien-Bericht richtig sagt — eine „etwas falsche Alternative“, etwa annehmen zu wollen, daß es sich im Grunde um „eine Wahl zwischen schnell wachsenden Einkommen und einem schnellen Beschäftigungsanstieg“ handle¹³⁾. Worauf es ankommt, ist eine vernünftige Synthese. War bisher die in einigen Ländern versuchte Planung auf dem Gebiet der Arbeitsbeschaffung zumeist nur — in mehr oder minder loser Form — auf den allgemeinen Entwicklungsplan abgestimmt, so muß künftig bei allen Entwicklungsvorhaben das Problem der Arbeitsbeschaffung als Hauptziel beachtet werden, andererseits darf aber auch bei jeder Maßnahme zur Arbeitsbeschaffung der allgemeine Wachstumsaspekt nicht außer acht gelassen werden. Wenn die Schaffung neuer Arbeitsplätze ein in den Vordergrund der entwicklungspolitischen Bemühungen zu stellendes Ziel ist, so müssen die Anstrengungen der Entwicklungsländer selbst, sowie auch die der bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe, viel stärker und bewußter als bisher auf dieses Ziel ausgerichtet werden.

Auch wenn man das Beschäftigungsproblem in den Mittelpunkt der wirtschaftlichen Planung stellt, so darf das nicht im Sinne einer

¹⁰⁾ „The World Employment Programme, Report of the Direktor General to the International Labour Conference“, ILO, Genf 1969.

¹¹⁾ „Towards Full Employment“, ILO, Genf 1970. Vgl. dazu O. Matzke, Ein ILO-Bericht über das Problem der Arbeitslosigkeit in Kolumbien, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe, Nr. 1 vom 1. Januar 1971.

¹²⁾ „Plan for employment and national development will take care of itself“ (Siehe „Towards a World Employment Programme“, ILO, Genf 1970, Seite 21).

¹³⁾ Kolumbien-Bericht, Paragraph 162.

Rechtfertigung unwirtschaftlicher Produktionsmethoden verstanden werden. Nicht Beschäftigung als solche (krasses Beispiel frei nach Keynes: das Graben und Zuschütten von Erdlöchern), sondern produktive Beschäftigung

muß das Ziel sein; das heißt, es muß versucht werden, Arbeitsplätze zu schaffen und *gleichzeitig* das Sozialprodukt durch erhöhte Produktion von Gütern und Dienstleistungen zu vergrößern.

Das Grundproblem der Verteilung

Klar formuliert ist der theoretische Kernpunkt im Kolumbien-Bericht: „Die Frage ist letztlich ein *Problem der Verteilung* . . . Die eigentliche Bedeutung der chronischen Arbeitslosigkeit liegt darin, daß sie die Ursache für chronische Armut darstellt. Falls eine Wahl zwischen ‚Einkommen‘ und ‚Beschäftigung‘ zu treffen ist, wägt man in Wirklichkeit die Vorteile derjenigen ab, die sonst arbeitslos wären, gegen den potentiellen Fortschritt der übrigen Gemeinschaft. Die entscheidende Frage lautet, ob es vorzuziehen ist, das Einkommen und den Verbrauch der niedrigsten Einkommensgruppen anzuheben, statt das Einkommen und den Verbrauch des übrigen Teils der Gemeinschaft. Wenn man ‚Einkommen‘ als eine Gesamtgröße ansieht, ohne zu fragen, wer gewinnt und wer verliert, und dann diese Gesamtgröße der ‚Beschäftigung‘ gegenüberstellt, so verfehlt man den Kernpunkt.“¹⁴⁾

Die überragende Bedeutung der Anhebung des allgemeinen Beschäftigungsniveaus für die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt ist offensichtlich. Das Dilemma besteht darin, ob und inwieweit eine Nation bereit ist, für dieses Ziel den Preis eines möglicherweise etwas verlangsamten allgemeinen Einkommensanstiegs zu zahlen¹⁵⁾.

Der frühere Generaldirektor der ILO, David A. Morse, weicht allenfalls in Nuancen von diesen Thesen ab, wenn er es für den Fall eines

Konflikts zwischen einer auf Arbeitsbeschaffung ausgerichteten Entwicklungspolitik und dem Wachstumsziel als opportun bezeichnet, „sich mit etwas geringerem Wachstum zu begnügen, um das Beschäftigungsvolumen zu steigern. Damit würde man eine Methode des Wachstums wählen, die schnell neue Arbeitsplätze schafft und damit den Armen sofort greifbare Vorteile bringt, selbst wenn diese Methode nicht unmittelbar zum schnellstmöglichen Wachstum des Sozialprodukts führt. Zusätzliche Beschäftigung erstrebt nicht nur eine Produktions- und Einkommenssteigerung, sondern trägt auch zu einer gleichmäßigen Einkommensverteilung im Sinne des eigentlichen Ziels der wirtschaftlichen Entwicklung bei.“¹⁶⁾

Kein Patentrezept

Das Weltbeschäftigungsprogramm erhebt nicht den Anspruch, ein Patentrezept zu bieten. Die ILO geht in ihren Vorschlägen von der Kapitalknappheit in den Entwicklungsländern aus, der ein explosionsartig anwachsendes, ungenütztes Potential von Arbeitskräften gegenübersteht. Der Schwerpunkt für die Planung und Durchführung jedes Arbeitsbeschaffungsprogramms muß auf nationaler Ebene liegen. Entscheidende Voraussetzung ist, daß die einzelnen Regierungen den ernsthaften Willen haben, die Schaffung neuer Arbeitsplätze als ein Hauptziel bei ihren Bemühungen zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung anzustreben. Eine systematisch darauf ausgerichtete Politik setzt

¹⁴⁾ Kolumbien-Bericht, Paragraph 163.

¹⁵⁾ Die ILO-Mission gewann aus Unterredungen mit dem Staatspräsidenten von Kolumbien und bei anderen Informationsgesprächen die Überzeugung, daß allgemeine Übereinstimmung darüber herrscht, daß die Verminderung der Arbeitslosigkeit einen „gewissen“ Preis wert sei: „Wenn man die Frage so stellt, zeigt sich, daß mit starkem politischen Widerstand — und zwar nicht nur von Seiten der Reichen — bezüglich einiger Aspekte einer Beschäftigungsstrategie zu rechnen ist, es sei denn, die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gefahren wachsender Arbeitslosigkeit werden allgemein verstanden.“ (Kolumbien-Bericht, Paragraph 166).

¹⁶⁾ David A. Morse, Jobs — The New Challenge, in: War on Hunger — A Report from the Agency for International Development, Washington 1970, Seite 1 ff. Siehe auch das von Morse auf der Cambridge Conference on Development im September 1970 gehaltene Hauptreferat „Dimensions of the Employment Problem in Developing Countries“, Cambridge University 1970.

eine entsprechende Investitionsplanung und -förderung voraus, die bei jeder einzelnen Investitionsentscheidung die Prüfung der Arbeitsintensität zu einem wesentlichen Kriterium macht.

Das bereits zitierte Dokument über die Zweite Entwicklungsdekade¹⁷⁾ faßt in prägnanter Form — wenn auch, wie bereits gesagt, ziemlich beiläufig — die Hauptpunkte für eine auf Arbeitsbeschaffung ausgerichtete Politik wie folgt zusammen: „Die Regierungen müssen ihre Steuer-, Währungs-, Handels- und sonstige Politik mit dem Ziele überprüfen, gleichzeitig die Beschäftigung wie das Wachstum zu fördern... Wo immer eine Wahlmöglichkeit hinsichtlich der anzuwendenden Technik besteht, müssen die Entwicklungsländer versuchen, das allgemeine Beschäftigungsniveau dadurch anzuheben, daß sie die kapitalintensive Technologie auf solche Zwecke beschränken, wo sie in tatsächlichen Kosten ausgedrückt billiger und leistungsfähiger¹⁸⁾ ist.“ Es besteht somit Übereinstimmung mit dem ILO-Konzept.

Von Fall zu Fall muß abgewogen werden, ob es nicht zweckmäßig ist, die reichlich vorhandenen Arbeitskräfte zu verwenden, statt knappes Kapital für den Ankauf (meist den Import) arbeitsparender, aber teurer Maschinen auszugeben. Es gibt natürlich Industriezweige (z. B. Stahl, Zement, Düngemittel, Erdölverarbeitung), die auch in einem Entwicklungsland überwiegend nur kapitalintensiv rationell arbeiten können. Andererseits bestehen aber — vor allem bei den Verarbeitungsindustrien — viel mehr echte Alternativen, als üblicherweise angenommen wird, und sie verdienen eine nüchterne Prüfung, bevor man sich, schematisch dem westlichen Beispiel folgend, für kapitalintensive Produktionsmethoden entscheidet. Dabei sollte von den volkswirtschaftlichen Kosten ausgegangen werden, die in vielen Entwicklungsländern nicht immer mit den betriebswirtschaftlichen identisch sind. Im Grunde müßten bei volkswirtschaftlicher Betrachtungsweise in jedem Kostenvergleich zwischen arbeits- oder kapitalintensiven Verfahren auch diejenigen „fixen Kosten“ in Betracht gezogen werden, die in jedem Falle für Ernährung und Unterbringung der Arbeitslosen oder Unterbeschäftigten aufzubringen sind: Diese Kosten wären von den

Kosten abzuziehen, die bei Anwendung arbeitsintensiver Produktionsverfahren, rein betriebswirtschaftlich gesehen, anzusetzen sind.

Bei einem Kostenvergleich zwischen hochmechanisierten und arbeitsintensiven Methoden wird häufig übersehen, daß die betriebswirtschaftliche Kostenrechnung — vor allem bei Verwendung importierter Maschinen und Anlagen — durch verschiedene Faktoren zugunsten der kapitalintensiven und damit zu Lasten der arbeitsintensiven Methoden verzerrt sein kann, wie etwa durch besonders niedrig angesetzte Verzinsungsbedingungen oder auch die in vielen Entwicklungsländern übliche Festsetzung der Wechselkurse für Auslandswährungen auf einem zu tiefen Niveau. Solche Bedingungen verschleiern die „realen“ Kosten und stellen einen künstlichen Anreiz zur Mechanisierung durch Verwendung eingeführter Maschinen dar. Kapitalintensive Erzeugungsmethoden werden vielfach auch durch Krediterleichterungen, Zulassung besonders günstiger Abschreibungssätze und durch sonstige steuerliche Befreiungen gefördert¹⁹⁾.

Manche Länder verfolgen mit oder ohne gewerkschaftlichen Druck eine Politik der Festsetzung von *Mindestlöhnen*, die vielleicht den Maßstäben mancher Industrieländer entsprechen, aber in keiner Weise dem Überangebot von Arbeitskräften Rechnung tragen, und sie scheinen überzeugt zu sein, schon damit gute Sozialpolitik zu betreiben. Zu hohe Mindestlöhne vergrößern nicht nur die Anziehungskraft der Stadt gegenüber dem Land, sondern verstärken auch die Tendenz, mehr Maschinen statt Arbeiter zu verwenden. Die Verwaltungsbürokratie mancher Entwicklungsländer setzt auch durch großzügige Bemessung ihrer eigenen Besoldung ein schlechtes Beispiel für das allgemeine Lohnniveau ihres Landes. Ein zu stark ausgebauter *Kündigungsschutz* begünstigt zwar die bereits Beschäftigten, kann aber einen Arbeitgeber veranlassen, die Zahl der Beschäftigten möglichst klein zu

¹⁷⁾ Siehe Fußnote 2.

¹⁸⁾ „Clearly cheaper in real terms and more efficient...“

¹⁹⁾ Bemerkenswert ist das Urteil des Kolumbien-Berichts über die Verwendung kapitalintensiver Methoden in Kolumbien (Paragraph 489): „Ein großer Teil der Verlagerung auf kapitalintensivere Methoden lief den nationalen Interessen zuwider, und ein Teil davon war Verschwendung... Eine verantwortungsbewußte Politik der Förderung arbeitsintensiver Methoden würde nicht nur die volkswirtschaftlichen Kosten der Erzeugnisse senken, sondern auch volkswirtschaftliche Fehlinvestitionen verhindern.“

halten und verstärkter Mechanisierung und Überstunden den Vorzug zu geben. Wie der oben erwähnte Kolumbien-Bericht²⁰⁾ auf Grund einer Erhebung von Ende 1969 feststellt, arbeiteten in Bogota 18 Prozent der Beschäftig-

ten wöchentlich 64 und mehr Stunden. „Schutz des Arbeiters“ bedeutet in solchen Fällen Sicherheit für eine als fast privilegiert anzusehende Minderheit, der große Unsicherheit anderer Gruppen gegenübersteht.

Bevorzugung arbeitsintensiver Produktionsmethoden

Bei jeder Entscheidung über die zu wählende Produktionstechnik kommt es darauf an, ob sie in einer vollbeschäftigten oder in einer durch chronische (vor allem strukturelle) Arbeitslosigkeit belasteten Wirtschaft zu treffen ist. Im ersten Fall kann die Produktion nur durch Mechanisierung erhöht werden. In einem Land mit weitverbreiteter Arbeitslosigkeit dagegen kann — rein theoretisch gesehen — die Erzeugung entweder durch Steigerung der Produktivität des einzelnen Arbeiters (d. h. durch verstärkte Mechanisierung) oder durch Einsatz einer größeren Zahl von Arbeitern gesteigert werden. Das für entwickelte Länder selbstverständliche Produktivitätskonzept ist für Entwicklungsländer nicht ohne weiteres anwendbar, und insbesondere darf der Begriff „Entwicklung“ nicht — wie es naiverweise oft geschieht — mit „Modernisierung“ verwechselt werden. Der Kolumbien-Bericht erwähnt als Beispiele für eine volkswirtschaftlich gesehen problematische Mechanisierung die Verwendung von Computern in manchen Banken in Bogota oder die Einrichtung von Supermärkten.

Trotz der erwähnten grundsätzlichen Gesichtspunkte wird in Diskussionen über das Thema der in den Entwicklungsländern zu verwendenden Technologie häufig als selbstverständlich unterstellt, daß für die Entwicklungsländer bei allen Neuinvestitionen im Prinzip nur die höchstentwickelte Technologie in Betracht komme. So vertrat z. B. der Vizepräsident der EWG, Mansholt, in einer Ansprache anlässlich des Zweiten Welternährungskongresses der FAO in Den Haag im Juni 1970 die Auffassung, daß seines Erachtens die Errichtung von kleineren Industriebetrieben in ländlichen Gebieten keine Lösung für das sich stellende Problem sei und daß auch in den Entwicklungsländern der Errichtung modernster Industrieunternehmen der Vorzug zu geben sei. Mansholt steht damit im Widerspruch zu der heute zunehmend in Fachkreisen

vertretenen These, daß die Frage, welche Technologie für die Entwicklungsländer die geeignetste sei, nur von Fall zu Fall entschieden werden kann.

Die von Mansholt nicht näher erläuterte Auffassung kommt der von der UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development) vertretenen These nahe, daß das langsame Wachstum in den Entwicklungsländern in erster Linie auf äußere Faktoren zurückzuführen sei, die nicht von den Entwicklungsländern selbst zu verantworten wären²¹⁾. Dabei spielt nach Auffassung von UNCTAD insbesondere die ungünstige Entwicklung der Weltnachfrage nach Grundprodukten eine entscheidende Rolle, für die nach Meinung von UNCTAD die reichen Länder die Hauptverantwortung tragen. Ein zentraler Punkt der UNCTAD-Philosophie ist es, zu negieren, daß die Entwicklungsländer durch interne Anpassungsmaßnahmen befriedigende Entwicklungsfortschritte erzielen könnten. Man fordert daher neben einem Abbau der Handelschranken im weitesten Sinne auch Hilfsmaßnahmen auf dem Rohstoffgebiet (u. a. durch Abschluß internationaler Rohstoffabkommen und durch sogenannte Ausgleichszahlungen). Als Voraussetzung für den „Sprung nach vorn“ wird aber insbesondere ein hoher Grad von kapitalintensiver Industrialisierung angesehen, und man erwartet daher von der bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe die großzügige Unterstützung der Entwicklungsländer beim Ausbau einer hochmodernen Industrie. Hinter einem solchen strategischen Konzept steht der Gedanke, daß der industrielle Fortschritt zum Promotor der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung werden und dabei auch die Entwicklung der ländlichen Gebiete vorantreiben könne²²⁾.

²¹⁾ „Towards a New Trade Policy for Development“, Vereinte Nationen, New York, 1964.

²²⁾ Vgl. zu diesem Grundproblem der Entwicklungshilfe Hla Myint, Dualism and the Internal Integration of Under-Developed Countries, in: Quarterly Review, Banca Nazionale del Lavoro, Rom, Juni 1970.

²⁰⁾ Vgl. Paragraph 629.

Die persönliche Autorität von Mansholt gibt allen denjenigen in den entwickelten und in den Entwicklungsländern Auftrieb, die es schon aus „psychologischen“ oder „politischen“ Gründen einfach nicht für „realistisch“ halten, den Entwicklungsländern etwa eine nicht dem modernsten Stand entsprechende Technologie empfehlen zu wollen. Diese „Realisten“ übersehen allerdings die Größenordnung und Tragweite des Problems. Wenn wirklich — wie noch darzulegen ist — bis zur Jahrhundertwende etwa 800 Millionen neue Arbeitsplätze in den Entwicklungsländern zu schaffen sind, dann ist von dieser Realität auszugehen und alle anderen Erwägungen, insbesondere solche der politischen oder psychologischen „Zumutbarkeit“ müssen an die zweite Stelle rücken. Die Argumentation dieser „Realisten“ wäre allenfalls dann relevant, wenn sie einen Weg aufzeigen würden, wie — abgesehen von der Frage der Aufbringung des notwendigen Kapitals — das Problem der Schaffung von Hunderten von Millionen neuer Arbeitsplätze bei gleichzeitiger Einführung der allermodernsten, kapitalintensiven und arbeitsparenden Technologie zu lösen wäre.

Der Drang der Entwicklungsländer zur Errichtung moderner, hochautomatisierter Anlagen ist psychologisch verständlich. Die modernen Kommunikationsmittel wie Film und Fernsehen haben dazu beigetragen, in vielen Ländern einen Nimbus der modernen Technologie zu schaffen. Dieser „Demonstrations-Effekt“ pflegt in den reicheren Ländern angesichts der Kaufkraft der breiten Massen zu einer Veränderung der Konsumgewohnheiten zu führen. In den Ländern, wo es an ausreichender Kaufkraft fehlt, wirkt er jedoch frustrierend und verschärft die sozialen Gegensätze. Der „Demonstrations-Effekt“ äußert sich nicht nur in der Veränderung von Konsumwünschen, sondern beeinflusst auch die Vorstellungen und Wünsche hinsichtlich der für die Produktion anzuwendenden Technologie. Man möchte so schnell wie möglich die Sense durch den Mädescher oder den Maulesel durch das Düsenflugzeug ersetzen und sich die z. T. mühevollen Phasen der industriellen Revolution der vergangenen zwei Jahrhunderte ersparen, bei der sich technische Verbesserungen mehr oder minder schrittweise durchsetzten. Ein allzu übereiltes Tempo könnte jedoch statt der erhofften Vorteile leicht ein soziales und damit politisches Chaos bringen und die moderne Technik zum Fluch statt zu einem Segen werden lassen²³⁾.

„Intermediate Technology“ erforderlich

Auch der Zwischenbericht über den „Asian Manpower Plan“²⁴⁾ bestätigt, daß die Tendenz zur Verwendung kapitalintensiver Produktionstechniken die Lösung des Beschäftigungsproblems erschwert und das für asiatische Länder im Hinblick auf ihren Menschenüberschuß eine „Intermediate Technology“, das heißt, eine nicht kapitalintensive Technologie besser geeignet ist. Der Plan empfiehlt Maßnahmen zur Förderung der Einführung solcher „Intermediate Technology“, wie z. B. entsprechende Berufsausbildungskurse und die Gewährung von steuerlichen Vorteilen. Der vierte indische Fünfjahresplan (1969—74) sieht die Ablehnung von Lizenzen zur Errichtung kapitalintensiver Produktionsanlagen in den Fällen vor, wo die kapitalintensive Technologie keine entscheidend wichtigen Vorteile bietet.

Angesichts der Bedeutung arbeitsintensiver Produktionsmethoden sollten Wissenschaft und Forschung viel mehr als bisher — auch im Rahmen der technischen Hilfe — bei der Ausfindigmachung, Entwicklung und Anwendung solcher Produktionsmethoden im Sinne einer „Intermediate Technology“ mitwirken. H. W. Singer²⁵⁾ schätzt, daß etwa 95% der Weltausgaben für technische und wissenschaftliche Forschung auf Nordamerika, Europa und Japan entfallen und daß diese Forschung den Akzent auf eine kapitalintensive Produktionstechnik legt. Die schematische Übertragung

²³⁾ Vgl. Lauchlin Currie, a. a. O., S. 80—82. S. auch Paragraph 492 des Kolumbien-Berichts: „Viele technische Veränderungen hatten als Nebenprodukt negative Auswirkungen auf die Zunahme der Beschäftigung. Die große Anziehungskraft der neuen Erzeugnisse hat die Menschen oft blind bezüglich dessen gemacht, was die Technologie hinsichtlich der Nachfrage für Arbeitskräfte und der Verteilung der Einkommen angerichtet hat.“

²⁴⁾ Siehe Fußnote 9.

²⁵⁾ „Dualism Revisited: A New Approach to the Problems of the Dual Society in Developing Countries.“ Brighton, Institute of Development Studies, Universität Sussex, 1969. Siehe auch K. Marsden, Progressive Technologies for Developing Countries, Technical Advisory Meeting on Economic Research for the World Employment Programme, ILO, Genf, November 1969, Dokument MER/WEP. 1969.5. Vgl. auch den Pearson-Report („Partners in Development“, S. 66 englische Fassung): „Die armen Länder sind mehr und mehr von einer Technologie abhängig geworden, die in anderen Ländern erdacht und entwickelt wurde und die ihren speziellen Bedürfnissen keine Rechnung trägt. Sie müssen erheblich größere Teile ihrer Ressourcen für die Forschung und Entwicklung verwenden...“

solcher Forschungsergebnisse auf die Entwicklungsländer muß deren Arbeitsbeschaffungsproblem verschärfen.

Die ILO hat im Rahmen des Weltbeschäftigungsprogramms die Forschung auf dem Gebiet der arbeitsintensiven Produktionstechnik zu einem ihrer Hauptarbeitsgebiete gemacht. Sie beabsichtigt, Versuchsprojekte in verschiedenen Ländern durchzuführen, wobei man auf die Unterstützung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UN Development Programme — UNDP) hofft. Man kann sich für den Einsatz der nicht allzu knappen Mittel von UNDP kaum eine bessere Verwendung vorstellen, insbesondere wenn man daran denkt, daß in der Vergangenheit viele der vom UNDP finanzierten Projekte in ihrer entwicklungspolitischen Effizienz doch sehr zweifelhaft waren. Auch Nahrungsmittelhilfe des Typs, wie sie vor allem vom UN/FAO-World Food Programme seit Jahren für arbeitsintensive Projekte gewährt wird,

könnte eine zusätzliche Finanzierungsquelle für solche Versuchsprojekte sein (Abgeltung von bis zu 50 % des Lohnes in Form von Lebensmitteln)²⁶⁾.

Die bewußte Ausrichtung der Planung in den Entwicklungsländern auf Tausende kleiner und mittlerer arbeitsintensiver Investitionsobjekte ist bisher nicht die Regel. Sie ist eine außerordentlich schwierige Aufgabe, da sie die geduldige Bewältigung unzähliger Details voraussetzt. Bekanntlich geben viele Regierungen in ihrer Investitionsplanung und -forderung nicht selten aus Prestige- und anderen Gründen spektakulären — „photogenen“ — Großprojekten den Vorzug. All das macht es auf Empfänger- und Geberseite nicht einfach, einen wesentlichen, wenn nicht den Hauptteil der bilateral und multilateral gewährten Kapitalhilfe auf bescheidenere, dafür aber in ihren Auswirkungen auf die Dauer sicher mehr Erfolg versprechende mittlere, kleine und kleinste Investitionsobjekte zu lenken.

Vorrang der ländlichen Bezirke

Da in den Entwicklungsländern insgesamt noch über 70 % aller Arbeitenden in der Landwirtschaft tätig sind, kommt der Schaffung neuer Arbeitsplätze dort und überhaupt in den ländlichen Bezirken mindestens für die nächsten Jahrzehnte besondere Bedeutung zu. In einem dem FAO-Rat im November 1970 vorgelegten Dokument über die mittelfristige Planung der FAO²⁷⁾ wird die Schaffung von Arbeitsplätzen als ein überragendes Sonderproblem („overriding special problem“) anerkannt und dessen Bedeutung gerade für die ländliche Gebiete unterstrichen: „Einige dieser Aktivitäten (zur Schaffung von Arbeitsplätzen) fallen nicht in die Zuständigkeit der FAO, aber sie sind für die landwirtschaftliche Entwick-

lung wichtig, insbesondere für die Beschäftigung der großen Massen Jugendlicher sowohl in den ländlichen wie in den städtischen Gebieten, die keine Möglichkeiten haben, unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Strukturen eine produktive Beschäftigung zu finden. Die FAO muß daher bereit sein, ihren Beitrag zu den allgemeinen Anstrengungen auf diesem Gebiet zu leisten.“

Technischer Fortschritt braucht in der Landwirtschaft nicht unbedingt gleichbedeutend mit einer Verminderung der Zahl der Arbeitsplätze zu sein. Die Verwendung von mehr Düngemitteln und mehr Schädlingsbekämpfungsmitteln stellt eine Form der Anwendung moderner Technik dar, bei der mehr (und nicht weniger) Arbeitskräfte benötigt werden. Ob die Verwendung besseren Saatguts, insbesondere der „hohertragreichen Sorten“ (die zur sogenannten „Grünen Revolution“ führte), positive oder negative Auswirkungen auf die Beschäftigungslage haben wird, kann heute noch nicht abschließend beantwortet werden. Die „Grüne Revolution“ stellt trotz vieler noch offener technischer und wirtschaftlicher Fragen zwar einen *entscheidenden Durchbruch* für die Lösung des Problems einer schnellen *Ertragssteigerung* auf dem *Getreidegebiet* dar,

²⁶⁾ Vgl. O. Matzke, Hunger und Überschuß — Überschußproblem und Welternährung — Die Rolle der Nahrungsmittelhilfe, Deutsche Welthungerhilfe, Bonn 1969.

²⁷⁾ „Proposals for Medium-Term Activities and Programmes“, Dokument Nr. CL 55/9 vom 17. Juli 1970, S. 6. Die von der FAO herausgegebene Zeitschrift CERES hat dem Problem der Arbeitslosigkeit die Ausgabe November/Dezember 1970 (Vol. 3, No. 6) gewidmet. Keiner der darin veröffentlichten Beiträge nimmt auf die Arbeiten der ILO, insbesondere auf das Weltbeschäftigungsprogramm Bezug — ein typischer Fall des Nebeneinander-Herredens.

man sollte aber vor übertriebenen Erwartungen warnen, soweit es sich um ihre Auswirkungen auf die Beschäftigungslage auf dem Lande handelt. Viele Anzeichen sprechen dafür, daß angesichts der starken Ertragssteigerung der Bedarf an menschlicher Arbeitskraft je produzierter Getreideeinheit zurückgeht und wohl kaum durch einen Mehrbedarf an Arbeitskräften für den größeren Aufwand und für die Bergung der größeren Ernten voll aufgewogen wird. Solange die „Grüne Revolution“ dazu dient, bisherige Importe zu vermindern, kann der rückläufige Bedarf an menschlicher Arbeitskraft wahrscheinlich durch Steigerung der Gesamtproduktion kompensiert werden. Mit dem Erreichen der Selbstversorgung ist jedoch zu erwarten, daß der Gesamtbedarf an menschlicher Arbeitskraft für die Getreideproduktion rückläufig wird, außer wenn sich Exportmöglichkeiten bieten. Länder wie Indien und Pakistan sind sich dieser Probleme, die sich in den kommenden Jahren immer deutlicher stellen werden, bereits bewußt.

Die Lage in den ländlichen Gebieten vieler Entwicklungsländer wird nicht so sehr durch Arbeitslosigkeit gekennzeichnet als durch Unterbeschäftigung, die freilich oft saisonbedingt und für die Lebensweise auf dem Land charakteristisch ist. Besondere Förderung verdienen daher arbeitsintensive Zweige wie Tierzucht, Forstwirtschaft, Fischerei, ferner Be- und Entwässerungsarbeiten, die Verbesserung des gesamten Verarbeitungs- und Vermarktungssystems und die Errichtung von Genossenschaften. Unerläßlich sind auch strukturelle und institutionelle Veränderungen. Landreform, verbunden mit einer Neuverteilung des Bodens, kann möglicherweise zusätzliche Arbeitsplätze schaffen.

Eine Diversifizierung *aller* wirtschaftlichen Tätigkeiten auf dem Lande ist anzustreben, z. B. die Förderung von Handwerk, Kleinindustrie, Erziehung, Gesundheitswesen, Hausbau und Infrastrukturen.

Das Problem der Städte

Das Arbeitsbeschaffungsproblem in den Städten ist von dem auf dem Lande nicht zu trennen, außer wenn sich eine Regierung (z. B. nach chinesischem Beispiel) zu einem Verbot des Zuzugs in die Städte entschließt und auch gewillt und in der Lage ist, ein solches Verbot durchzusetzen, also die Menschen

mit Zwang dorthin zu treiben, „wo China Dich braucht“²⁸). Erfolge in der Arbeitsbeschaffung auf dem Lande bieten die einzige Chance zur Eindämmung der immer bedrohlichere Formen annehmenden Landflucht. Heute bereits weisen viele Stadtgebiete, vor allem in Lateinamerika und Afrika, durch Geburten und durch den Zustrom vom Lande ein mehr als doppelt so schnelles Bevölkerungswachstum auf wie die ländlichen Gebiete. Das ist als Realität hinzunehmen, und daher muß auch in den Städten bei allen Investitionsmaßnahmen einschließlich derjenigen, die die Verbesserung der Infrastruktur betreffen, soweit wie möglich von dem Faktor „Arbeit“ Gebrauch gemacht werden.

Bei allen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in städtischen Gebieten sollte man aber die Erfahrungen nicht übersehen, die z. B. in Kenya und anderen Ländern Ostafrikas gemacht wurden. Eine Arbeitsbeschaffungspolitik in städtischen Gebieten kann nur dann erfolgreich sein, wenn gleichzeitig durch Maßnahmen in den ländlichen Gebieten sichergestellt wird, daß nicht durch die Verbesserung der Lage in der Stadt eine noch über die schon bestehende Größenordnung hinausgehende Abwanderung vom Land ausgelöst wird²⁹). Solange auf dem Land nicht zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten geboten werden, ist die Anziehungskraft der Stadt, die sich aus vielen Komponenten zusammensetzt (z. B. höhere Lohnerwartungen, bessere Arbeitsbedingungen und Gesundheitsdienste, Schulen, Wasserversorgung usw.) selbst dann groß, wenn die Landflüchtigen für längere Zeit mit Slum-Bedingungen vorlieb nehmen müssen, sich allerdings gleichzeitig eine Chance ausrechnen, vielleicht zu denen zu gehören, die eines Tages in der Stadt eine Beschäftigung finden werden.

²⁸) Claus Jacobi, Die menschliche Springsflut, Berlin 1969, S. 132.

²⁹) Siehe Carl Eicher, Thomas Zalla und andere, Employment Generation in African Agriculture, Michigan State University, Michigan, Juli 1970, S. 11. Die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ (17.12.1970) berichtete über eine Polizeiaktion in Daresalam, auf Grund derer Arbeitslose aufs Land zurückgeschickt wurden. Vgl. ferner Walter Elkan, Urban Unemployment in East Africa, International Affairs, Juli 1970, S. 517 ff.: „Wenn (in den Städten) die Zahl der Arbeitsplätze steigt, so wird das nicht die städtische Arbeitslosigkeit vermindern, da der Strom der Zuwan-ner in die Städte steigen wird, sobald es bekannt wird, daß sich die Beschäftigungsmöglichkeiten in den Städten verbessert haben. Mit anderen Worten der ‚Pool‘ der städtischen Arbeitslosen füllt sich wieder auf“ (a. a. O., S. 527).

Unter den vielen Ideen zur Absorbierung der vorhandenen Arbeitskräfte verdient insbesondere der Gedanke *dezentralisierter Landstädte* Beachtung, den Lady Jackson (Barbara Ward) in der Päpstlichen Kommission für Gerechtigkeit und Frieden im September 1959 vertreten hat³⁰⁾. Sie ist der Auffassung, daß der Bau neuer Städte und Wohnungen (teilfinanziert im Rahmen der bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe) einen der wichtigsten Beiträge zur Lösung des Beschäftigungsproblems

darstellen würde. Der Städte- und Hausbau würde nicht nur das direkte Interesse der Arbeitslosen wecken, sondern auch eine Nachfrage nach Baumaterialien und Ausrüstungsgegenständen aller Art auslösen. Der Multiplikatoreffekt solcher Investitionen wäre sicherlich erheblich größer als der der Errichtung von Stahlwerken und Erdölraffinerien. Hinzu kommt, daß Arbeiten der erwähnten Art mit arbeitsintensiven Produktionsmethoden durchgeführt werden können.

Größenordnung des Problems

Wenn es sich darum handeln würde, in den nächsten Jahren und Jahrzehnten für einige Millionen oder selbst einige Dutzend Millionen Menschen neue Arbeitsplätze zu schaffen,

³⁰⁾ Englischer Text: Dokument Nr. JP 69/2/7 (Agenda Part I — item 3-II-A).

könnte man vielleicht fragen, ob tatsächlich so durchgreifende Maßnahmen, ja eine völlig neue Ausrichtung der gesamten Entwicklungspolitik notwendig seien. Aber es handelt sich tatsächlich um ein Problem von einer so gewaltigen Größenordnung, daß man es nicht

Tabelle 1: Gesamtbevölkerung und Arbeitsfähige

	1950	1960	1970	1980
Gesamtbevölkerung (in Mio.)				
Welt	2 516	2 997	3 597	4 340
davon in				
Industrieländern	872	994	1 110	1 234
Entwicklungsländern	1 644	2 003	2 487	3 106
Südasien	697	865	1 107	1 420
Ostasien	601	704	810	930
Afrika	222	273	346	449
Lateinamerika	162	212	283	378
Ozeanien	2	2,2	2,6	3,1
Bevölkerung in arbeitsfähigem Alter (in Mio.)				
Welt	1 138	1 296	1 509	1 791
davon in				
Industrieländern	394	447	497	553
Entwicklungsländern	744	849	1 012	1 238
Südasien	302	349	420	520
Ostasien	303	334	384	453
Afrika	98	112	136	168
Lateinamerika	57	71	92	122
Ozeanien	0,8	0,9	1	1,1

einfach als eines der vielen Probleme der Entwicklungshilfe betrachten und dementsprechend einordnen kann. Von seiner Lösung hängt das Schicksal von Hunderten von Millionen Menschen ab.

Nach den gegenwärtig bei der ILO und bei den UN verfügbaren Schätzungen über die vergangene und gegenwärtige Lage und die im nächsten Jahrzehnt zu erwartende Entwicklung ergibt sich hinsichtlich der Gesamtbevölkerung und der Zahl der Arbeitsfähigen („labour force“) vorstehendes Bild (= Tabelle 1)³¹⁾:

Auch wenn diese mit vielen Vorbehalten gegebenen Daten nicht auf die einzelne Million genau sein können und wollen, so machen sie immerhin den Ernst der Lage deutlich. Freilich sollte man sich bei der Würdigung der Angaben über die Zahl der Arbeitsfähigen nicht nur der bestehenden großen Definitionsschwierigkeiten und der besonderen Problematik einschlägiger statistischer Erhebungen in den Entwicklungsländern bewußt sein, sondern auch den Irrtum vermeiden, etwa die „Arbeits-

fähigen“ automatisch mit „Arbeitswilligen“ gleichzusetzen. Angesichts der Sozialstruktur vieler Entwicklungsländer, ihrer klimatischen Verhältnisse und der von der westlichen häufig völlig verschiedenen Mentalität wäre das kaum realistisch.

Geht man von den in der obigen Tabelle (1) angedeuteten Größenordnungen aus, so wären zur Erreichung des Ziels der Vollbeschäftigung in der jetzt beginnenden Dekade in der Welt insgesamt nicht nur für die heute vorhandenen Arbeitslosen, sondern zusätzlich für die neu hinzukommenden etwa 280 Millionen Arbeitskräfte Arbeitsplätze zu schaffen. Davon entfallen nur rund 55 Millionen auf die Industrieländer, während die heute schon unter Arbeitslosigkeit leidenden Entwicklungsländer für etwa 226 Millionen zusätzliche Arbeitskräfte sorgen müßten. Von diesen entfallen allein auf Asien rund 116, während sich Afrika und Lateinamerika in die verbleibenden reichlich 60 Millionen ziemlich gleichmäßig teilen.

Gegenwärtige Beschäftigungsstruktur

Die für die Beurteilung der Lage wesentliche Beschäftigungsstruktur wird dadurch gekennzeichnet, daß der größte Teil der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig war und noch ist. Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten geht in den Entwicklungsländern nur sehr langsam zurück. Die folgende, auf ILO-Material beruhende Tabelle zeigt die Entwicklung im Zeitraum von 1930 bis 1960³²⁾:

³¹⁾ „The World Employment Programme“ (siehe Fußnote 10), S. 19. Die Kategorien „labour force“ sowie „offene“ und „versteckte“ Arbeitslosigkeit sind alles andere als klar. Alle hier und anschließend gegebenen Werte können nur als mehr oder minder zutreffende Annäherungsversuche an die fraglichen Größenordnungen angesehen werden. Vgl. zu diesem Thema David Turnham, *The Employment Problem in Less Developed Countries — A Review of Evidence*, OECD Development Centre, Paris, Juni 1970, S. 171.

³²⁾ „The World Employment Programme“ (siehe Fußnote 10), S. 28.

Tabelle 2: Beschäftigungsstruktur nach Sektoren

	1930			1950			1960		
	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen	Landwirtschaft	Industrie	Dienstleistungen
in v. H.									
Welt	67,1	14,7	18,2	61,5	16,9	21,7	58,1	18,8	22,9
Industrieländer	33,3	30,5	36,2	30,7	32,9	36,5	22,9	36,0	41,1
Entwicklungsländer	77,7	8,9	13,5	75,0	9,3	15,7	73,1	11,2	15,6
Lateinamerika	63,4	16,1	20,5	54,1	18,6	27,3	50,1	20,0	30,0
Süd- und Ostasien	76,8	10,2	13,1	75,3	8,8	16,0	73,1	10,5	16,4
Nordafrika	76,0	8,3	15,6	72,9	9,7	17,2	69,6	10,3	20,0
Andere	80,1	7,2	12,8	78,3	8,1	13,6	77,3	10,4	12,3

Während in den entwickelten Ländern im Jahre 1960 nur noch 23 % aller Beschäftigten auf die Landwirtschaft entfielen, waren es in den Entwicklungsländern 73 %. Im Zeitraum 1930 bis 1960 ging der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen in den Industrieländern wesentlich zurück (von 33 auf 23 %) gegenüber einem nur geringen Rückgang in den Entwicklungsländern (von 78 auf 73 %). Auch heute und in der absehbaren Zukunft sind in dieser Hinsicht kaum schnelle und wesentliche Veränderungen zu erwarten, das heißt, die große Masse der auf dem Lande Geborenen wird weiterhin auf eine Beschäftigung in der Landwirtschaft angewiesen bleiben.

Umfang der Arbeitslosigkeit

Es ist nicht einfach, den gegenwärtigen Umfang der Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern aufzuzeigen. Die OECD schätzt die „offene“ (im Gegensatz zur „versteckten“) Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern gegenwärtig auf durchschnittlich 10 %. Bei Einbeziehung auch der „versteckten“ Arbeitslosigkeit („Unterbeschäftigung“) neigen die meisten Untersuchungen zu der Annahme, daß gegenwärtig im Gesamtdurchschnitt mindestens 20 % des Arbeitskräftepotentials der Entwicklungsländer keiner produktiven Tätigkeit im westlichen Sinne nachgeht. Duster ist die Schätzung einer von Gunnar Myrdal geleiteten Gruppe von UN-Sachverständigen für Sozialplanung und -politik, die im September 1969 voraussagte, daß „Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung am Ende der kommenden Dekade leicht die Hälfte des Arbeitskräftepotentials der Entwicklungsländer treffen könnten, wenn dieses Problem nicht als solches angepackt wird“³³⁾.

Auch wenn die über das Jahr 1980 hinausgehenden Schätzungen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit spekulativen Charakter tragen, so läßt sich immerhin die mögliche Größenordnung des Problems indirekt einigermaßen andeuten. Den ILO-Schätzungen ist zu entnehmen, daß die Zahl der Arbeitsfähigen in den Entwicklungsländern bis zum Jahre 2000 auf 1,7 Mrd. anwachsen wird, gegenüber 1 Mrd. heute und 1,2 Mrd. im Jahre 1980. Unterstellt man, daß gegenwärtig 10 % der Arbeitsfähigen in den Entwicklungsländern

arbeitslos sind (d. h. etwa 100 Mio.), so müßten von heute bis zum Jahre 2000 in den Entwicklungsländern zusätzliche Arbeitsplätze für etwa 800 Millionen Menschen geschaffen werden, wenn alle Arbeitsfähigen in Arbeit und Brot gebracht werden sollen.

Radikales Umdenken nötig

Die Erkenntnis, daß „die Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern nicht nur ein Mißgeschick ist, das einem an sich gesunden Sozialsystem zustößt“ (David A. More), setzt sich immer mehr durch, und die volle Bedeutung des Problems der Arbeitsbeschaffung in den Entwicklungsländern wird in zunehmendem Maße erkannt. Insbesondere hat der Entwicklungshilfeausschuß (DAC) der OECD durch seinen Vorsitzenden, E. M. Martin, den Ernst der Lage mehrfach hervorgehoben: „Es gibt keine größere Ursache für Unzufriedenheit und keine größere Verschwendung ... als einen Arbeiter ohne produktive Beschäftigung.“ Auch der Generaldirektor der FAO, A. H. Boerma, dem selbstverständlich bewußt ist, daß ohne Arbeitsbeschaffung auch das Welternährungsproblem nicht lösbar ist (wegen Fehlens der Kaufkraft³⁴⁾), hebt immer entschiedener den Kampf gegen die Arbeitslosigkeit als die Priorität der Entwicklungspolitik hervor. Der Staatspräsident Indiens, Giri, betonte kürzlich, daß Arbeitslosigkeit und Armut die Hauptprobleme seines Landes seien und daß es ohne Arbeitsbeschaffung unmöglich sein werde, den Menschen den Mindestbedarf für eine zivilisierte Existenz zu sichern.

Aber trotz solcher und vieler anderer Stimmen kann noch immer nicht von einem wirklichen Durchbruch dieser Erkenntnis gesprochen werden. Wenn man sich wirklich entschließt, dem Arbeitsbeschaffungsproblem die höchste Priorität innerhalb der gesamten Entwicklungspolitik einzuräumen, dann scheint der Zeitpunkt gekommen zu sein, daß sich alle an der bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe Beteiligten, vor allem aber auch die Regierungen der Entwicklungsländer selber, einem radikalen Umdenkprozeß unterziehen. Im Rahmen einer solchen, einen tiefen Einschnitt darstellenden Überprüfung müssen sich — so bitter und unpopulär es auch sein mag — die Reichen und die Armen endlich von der Illusion freimachen, daß der wirtschaftliche

³³⁾ Zitiert aus: Towards a World Employment Programme, ILO, Genf 1970, S. 32.

³⁴⁾ Siehe die in Fußnote 7 erwähnte „Kausalkette“.

und soziale Fortschritt der armen Länder eine Frage von nur wenigen Jahrzehnten sei und daß man mit Hilfe der modernen Technologie, das heißt, durch massiven Transfer modernster Technik, die lange Zeitspanne sozusagen überspringen könne, die die reichen Länder zu ihrer Entwicklung benötigt haben³⁵⁾. Schon gar nicht fördert es die Lösung der Probleme, sich in gegenseitigen Vorwürfen über die angeblichen Sünden und Unterlassungen in der Kolonialepoche zu ergehen und daraus „Reparationsverpflichtungen“ der Reichen zu konstruieren. Selbst wenn die Reichen Entwicklungshilfe in massivstem Umfang — weit über das gegenwärtige Niveau hinaus — gewähren würden, so wäre damit der derzeitige Rückstand der Armen nicht in einer kurzen Zeitspanne aufzuholen. Angesichts der Bevölkerungsexplosion in zahlreichen Entwicklungsländern und des täglich wachsenden großen Arbeitskräftepotentials ist dort die *schematische* Anwendung der modernsten Technologie volkswirtschaftlich äußerst fragwürdig.

Problematische Erziehungs- und Ausbildungsinvestitionen

Ausgehend von der im allgemeinen als gesichert anzusehenden Erkenntnis, daß Erziehung und Ausbildung im Rahmen jener wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eine wichtige Rolle spielen, ist bei Gebern und Nehmern trotz vieler negativer Erfahrungen noch oft die irriige Annahme anzutreffen, daß Erziehung und Ausbildung schon als solche in *jedem* Fall und in *jedem* Ausmaß nützlich seien. In Wirklichkeit bedarf es für eine auf die Entwicklung, also auf die Arbeitsplatzbeschaffung ausgerichtete Strategie, auch eines wohlgedachten Konzepts für die Erziehung und Ausbildung³⁶⁾. Isolierte Maßnahmen können sich als Verschwendung von Ressourcen erweisen. So wird z. B. bei der technischen

Hilfe oft gesündigt, wenn dabei in den geförderten *beruflichen Ausbildungsprogrammen* ein ungebührlich großer Akzent auf die Entwicklung beruflicher Fähigkeiten gelegt wird, die mit dem Schlagwort „White Collar Job“ gekennzeichnet werden oder die eine hochmoderne Technologie zur Voraussetzung oder zum Ziele haben, statt eine Ausbildung zu vermitteln, die dem Bedarf einer „Intermediate Technology“ Rechnung trägt.

Im Zwischenbericht über den „Asian Manpower Plan“³⁷⁾ heißt es: „Der Unterricht, der in technischen Schulen und Berufsschulen gegeben wird, ist viel zu oft übertheoretisch und entspricht nicht den tatsächlichen Bedürfnissen.“ Nach einer glaubwürdigen Schätzung wird sich die Zahl der in Indien unbeschäftigten Ingenieure von gegenwärtig etwa 60 000 bis 1974 (Ende des 4. Fünf-Jahres-Plans) auf etwa 100 000 erhöhen! Daß selbst die Ausbreitung des Grundschulwesens ohne Abstimmung mit der sonstigen Entwicklung eines Landes nicht immer problemlos ist, zeigte sich bei einem Experiment in Süd-Nigerien Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre, als man in diesem von über 20 Millionen Menschen bevölkerten Gebiet den Versuch unternahm, universell und kostenfrei eine Grundschulausbildung zu bieten. Ein neutraler Fachmann faßte sein Urteil über dieses Experiment dahin gehend zusammen, daß es alles in allem eine „desintegrative Wirkung auf das Land in seiner Gesamtheit“ gehabt habe³⁸⁾. In streng wissenschaftlicher Terminologie: „Solange die Expansion des Erziehungswesens die Expansion der Arbeitsplätze übersteigt, tendieren die Interaktionen zwischen Erziehungssystem und politischem System zur Labilisierung des letzteren.“³⁹⁾

³⁷⁾ Siehe Fußnote 9.

³⁸⁾ David B. Abernathy, „The Political Dilemma of Popular Education: An African Case“, Stanford University Press, 1969, S. 277, zitiert nach Eichers usw., S. 13 (siehe Fußnote 29). Eichers eigenes Urteil: „Die Erziehungsplaner sahen Anfang der sechziger Jahre nicht voraus, daß Mittel, die man für Erziehungszwecke ausgab, dann verschwendetes Geld darstellen, wenn die komplementären Hilfsmittel nicht verfügbar sind, um die Schulentlassenen zu beschäftigen.“

³⁹⁾ Hanf in: René König (Herausgeber), *Aspekte der Entwicklungssoziologie*, Sonderheft 13 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Köln und Opladen 1970.

³⁵⁾ Auf das UNCTAD-Entwicklungskonzept, das die Erklärung für das unzureichende Wachstum in den Entwicklungsländern in erster Linie äußeren Faktoren zuschreiben möchte, wurde bereits verwiesen (siehe Fußnoten 21 und 22).

³⁶⁾ Wegen Einzelheiten vgl. den in Fußnote 11 zitierten Kolumbien-Bericht, S. 214 ff., der in klarer und nicht nur für Kolumbien geltender Form die Kernpunkte herausarbeitet.

Die Verantwortung der Geber . . .

Bilaterale und multilaterale Geber von Entwicklungshilfe handeln falsch, wenn sie ohne ausreichende Prüfung der volkswirtschaftlichen Zweckmäßigkeit Hilfe für ausgesprochen kapitalintensive Projekte gewähren, wo im Einzelfalle eine arbeitsintensive Technik gesamtwirtschaftlich vorzuziehen wäre. Jede Entwicklungshilfeleistung — gleichgültig ob in der Form der Kapital- oder technischen Hilfe — sollte künftig in erster Linie von abhängig gemacht werden, ob sie einen wirksamen Beitrag zur Lösung des Arbeitsbeschaffungsproblems darstellt. Die durch eine geschickte Lobby vertretenen Exportinteressen bestimmter Industriezweige der Geberländer oder die persönlichen Wünsche einer kleinen Führungsschicht der Empfängerländer sind keine ausreichenden Kriterien für eine solche — häufig die Form der Exportförderung annehmende — Entwicklungshilfe, da sie möglicherweise echten Interessen des Empfängerlandes zuwiderläuft⁴⁰⁾.

Viele reiche Länder leisten Lippenbekenntnisse, indem sie verkünden, den armen Ländern sogenannte *Handelshilfe* gewähren zu wollen, um sie in die Lage zu versetzen, Arbeiter zu beschäftigen und sich durch Exporte selbst die dringend benötigten Devisen zu verdienen: Handel ist besser als Hilfe. Leider aber stehen solche guten Erklärungen vielfach in schroffem Gegensatz zu dem bisherigen handelspolitischen Verhalten der gleichen reichen Länder, wenn es darum geht, für die Erzeugnisse der Entwicklungsländer durch Abbau von Zöllen oder anderer Einfuhrabgaben, durch

Abschaffung mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen und durch Gewährung von Präferenzen tatsächlich die eigenen Märkte zu öffnen und damit zur Schaffung von Arbeitsplätzen in den Lieferländern beizutragen.

Solange die entwickelten Länder nicht bereit sind, ihrerseits ganz oder teilweise auf bestimmte Produktionszweige zu verzichten (besonders krasse Beispiele aus dem landwirtschaftlichen Gebiet: Zucker und pflanzliche Öle) und den Entwicklungsländern den vollen Zutritt zu den eigenen Märkten zu gewähren, haben Schlagworte wie „Handelshilfe“ einen hypokritischen Beigeschmack⁴¹⁾.

Ein unhaltbares, aber nicht auszurottendes Argument mancher Protektionisten geht dahin, daß man den „Vorsprung“, den die Entwicklungsländer durch ihre niedrigen Löhne („Kuli-Löhne“) haben, „natürlich“ durch Zölle oder andere Abgaben und Einfuhrbeschränkungen „kompensieren“ müsse, um eine „gleiche Wettbewerbslage“ herzustellen. Wer so argumentiert, macht den Entwicklungsländern einen ihrer wenigen Vorteile streitig.

André Philip, früherer französischer Finanzminister, eine Autorität auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe und Sozialist, wurde nicht müde, sich in bestechenden Plädoyers für eine grundlegende Änderung der Verhaltensweise der Geberländer einzusetzen. Es war für ihn selbstverständlich, daß die reichen Länder nicht genug tun, wenn sie ihre Zollsätze etwas senken, die Einfuhrkontingente (oder wie immer mengenmäßige Beschränkungen von findigen Protektionisten genannt werden mögen) abbauen und Präferenzen gewähren. Noch we-

⁴⁰⁾ „Es besteht kaum ein Zweifel, daß in der Vergangenheit die Entwicklungshilfe wenig — oder sogar eine negative — Auswirkung auf das Beschäftigungsproblem gehabt hat. Ein wesentlicher Teil der Hilfe war auf eine beschränkte Anzahl großer Projekte konzentriert und hatte — angesichts der Bindung der Hilfe — die Tendenz, die Einfuhr moderner arbeitssparender Anlagen zu fördern, statt die Bezahlung von Löhnen für eine größere Zahl lokaler Arbeiter. Eine Neudefinierung der Hilfsstrategie, wie sie sowohl von der Weltbankgruppe wie von der OECD vorgeschlagen wird, könnte als ein entscheidend positiver Beitrag zur Erreichung der Ziele des Weltbeschäftigungsprogramms und des Asian Manpower Plan betrachtet werden.“ (Vgl. den in Fußnote 9 zitierten Zwischenbericht über den „Asian Manpower Plan“, S. 39).

⁴¹⁾ Vgl. dazu die Studie von K. G. Abercrombie, Trade should make more than money; it should also make jobs, CERES, FAO Review, Juli/August 1970, S. 40: „In ihrer Forderung nach Handelsliberalisierung haben sich die Entwicklungsländer bisher hauptsächlich auf ihren Bedarf an ausländischen Devisen berufen. Sie könnten ihre Position jedoch noch dadurch stärken, indem sie mehr als bisher die Gefahr ihres Beschäftigungsproblems herausstellen. Die Argumentation, daß Handelsbeschränkungen sowohl soziale als auch wirtschaftliche Konsequenzen nach sich ziehen, könnte Sympathie erwecken. In fast allen Nationen scheint man heute eine Wohlfahrtspolitik zur Unterstützung der eigenen Unterprivilegierten für den richtigen Weg zu halten. Im internationalen Handel fehlt es jedoch noch dringend an einer ähnlich aufgeklärten Einstellung.“

nige Tage vor seinem Tode setzte er sich auf dem Zweiten Welternährungskongreß der FAO in Den Haag (Juni 1970) für eine Reihe von internationalen Abkommen über einzelne Erzeugnisse ein, in denen sich die reichen Länder verpflichten sollten, Importe aus den armen Ländern zuzulassen, um einen gewissen Prozentsatz ihres wachsenden nationalen Verbrauchs zu decken. Philip war sich dessen bewußt, daß solche Maßnahmen gewisse Strukturveränderungen in den entwickelten Ländern voraussetzen. Die Rübenzuckererzeugung wäre zum Beispiel zu Gunsten des Imports von Rohrzucker einzuschränken. Die europäische Milchwirtschaft würde so modifiziert werden müssen, daß die Einfuhr afrikanischer Fette möglich wird. Entsprechendes würde auf dem Gebiet der Textilwirtschaft und der Schuhindustrie gelten. „Das würde schwierige Probleme schaffen, die nur innerhalb eines Rahmenwerks einer langfristigen landwirtschaftlichen und industriellen Politik in einem Zeitraum von vielleicht 15 Jahren gelöst werden können. Man müßte in Etappen planen und Ausgleichszahlungen an diejenigen leisten, die nachteilig von den Änderungen betroffen werden. In anderen Worten, eine Politik der Entwicklungshilfe darf nicht auf das Rahmenwerk einer liberalen Politik beschränkt werden; wir, die Industrieländer, müssen einen Plan haben oder zum mindesten ein mittelfristiges Programm, welches sich mit all diesen Problemen befaßt.“⁴²⁾

Ohne die ausdrückliche Erwähnung so heißer Eisen wie der Protektion der Landwirtschaft oder der Textil- und Schuhindustrie betont auch der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Erhard Eppler, immer wieder die Unvermeidbarkeit von Strukturänderungen: „Strukturen in unserer Industriegesellschaft werden sich auch in den nächsten Jahren verändern, ob wir Entwicklungshilfe leisten oder nicht ... Und ganz sicherlich werden sich Formen der Produktion und des Handels ändern, sobald die Entwicklungsländer als gleichberechtigte Handelspartner mit uns zusammenarbeiten. In unserem Land werden einige Wirtschaftszweige, die noch sehr arbeitsintensiv produzieren, langsam an Bedeutung verlieren, wenn unser Markt sich den Erzeugnissen der Entwicklungsländer öffnet.“⁴³⁾ Eine Ausein-

andersetzung mit solchen Gedanken erscheint um so erforderlicher, als die einzige echt liberale Lösung — volle Öffnung der Grenzen für die Einfuhren aus den Entwicklungsländern — viel weiter gehen würde und damit ein noch viel schwerer zu erreichendes Ziel darstellt.

Immer größere Bedeutung könnte in der Zukunft die *Verlagerung lohnintensiver Produktionen* (zum Beispiel Konfektion, Optik, Zulieferungen für die elektronische Industrie) aus den Hochlohn- in Niedriglohnländer zukommen, einer Tendenz, die sich heute schon innerhalb Europas zunehmend bemerkbar macht. Auch mit der Verlagerung *lohnintensiver Dienstleistungen* sind gute Erfahrungen gemacht worden. So lassen zum Beispiel einige amerikanische Firmen ihre Datenverarbeitungsanlagen in Indien bei der Firma Tata Consultancy Services programmieren, weil die Löhne der indischen Computer-Experten bei nur etwa einem Drittel des amerikanischen Niveaus liegen⁴⁴⁾.

Es ist schwer vorauszusagen, inwieweit sich diese Tendenz neben der „Gastarbeiterlösung“, das heißt der Migration, durchsetzen wird. Die Probleme der Migration — nicht nur von Arbeitskräften für den industriellen Bedarf, sondern für den breiten Zweig der Dienstleistungen aller Art (man denke nur an Fragen wie die des Haus- und Krankenpflegebedarfs) — sind noch längst nicht so gründlich durchdacht worden, wie es angesichts der Verfügbarkeit des dafür benötigten brachliegenden (und leicht anlernbaren) Menschenpotentials in den Entwicklungsländern einerseits und des immer größeren Bedarfs in den entwickelten Ländern andererseits erforderlich wäre. Ein nicht mit dem allgemeinen Migrationsproblem zu verwechselndes Thema ist der „Brain drain“, die Abwanderung hoch- und höchstqualifizierter Arbeitskräfte aus den Entwicklungsländern in die reichen Länder. Für die meisten Entwicklungsländer stellt der Verlust hochqualifizierter Ärzte, Ingenieure und Angehöriger anderer freier Berufe ein ernstes Handicap für ihre gesamte Entwicklung dar, und es ist keine einfache Lösung in Sicht. Aus der zur Zeit zu verzeichnenden Rückwanderung von Spezialisten aus den USA in ihre „entwickelten“ Heimatländer sollten keine voreiligen Schlüsse ge-

⁴²⁾ André Philip, *Medium-Term-Planning at Least*, in: CERES (FAO Review), Mai/Juni 1970, S. 19.

⁴³⁾ E. Eppler in einem Interview über Fragen der Entwicklungshilfe: „Zwei Drittel der Welt hoffen auf die Reichen“, in: Westfälische Rundschau vom 26. November 1970.

⁴⁴⁾ Vgl. „Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern“, in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe, Nr. 307 vom 8. 11. 1970.

zogen werden, vor allem soweit es sich um Spezialisten aus Entwicklungsländern handelt⁴⁵⁾.

... und die Verantwortung der Entwicklungsländer

Die Hauptverantwortung für die Lösung der Aufgabe der Arbeitsbeschaffung liegt in erster Linie nicht bei den reichen Ländern, sondern bei den Entwicklungsländern selbst. Gerade sie müssen gründlich umdenken, wenn sie die Schaffung von produktiven Arbeitsplätzen ernsthaft zum Hauptziel ihrer Entwicklungspolitik machen wollen. Das ist bisher nur ausnahmsweise der Fall. Wie neuere Untersuchungen ergeben haben, enthalten nur wenige Entwicklungspläne quantitative Beschäftigungsziele, und eine Prüfung dieser Pläne ergibt, daß die „entscheidenden Regierungsstellen sich des Ernstes der Lage nicht bewußt waren und sich auch heute noch nicht in vollem Umfange bewußt sind“⁴⁶⁾.

Bisher ist es nicht atypisch für die Mentalität vieler Regierungen, die an sie gerichteten Empfehlungen zur grundsätzlichen Bevorzugung von Investitionen in arbeitsintensiven Industriezweigen sozusagen als zynischen Ver-

such westlicher Imperialisten anzusehen, sich ihren technologischen Vorsprung zu sichern. Die von UNCTAD vertretene Entwicklungsphilosophie⁴⁷⁾ findet in vielen Entwicklungsländern nach wie vor Anhänger, zumal sie die Verantwortung für das Entwicklungsdilemma nur äußeren Faktoren zuschreibt, vor allem den reichen Ländern. Wie erwähnt, stehen hinter der Vorliebe für kapitalintensive Großprojekte manchmal neben den Prestigeerwägungen und der geschickten — mit allen Mitteln arbeitenden — „salesmanship“ von Industrievertretern auch handfeste egoistische Interessen hochgestellter Bürokraten in Entwicklungsländern.

Auch die absolute Notwendigkeit, in der Planung und Investitionsförderung der zwar weniger spektakulären, aber sehr wichtigen Entwicklung der *Landwirtschaft und des ländlichen Raumes* hohe Priorität zu geben, paßt nicht in das bisherige Entwicklungskonzept vieler Regierungen. Hier kommt den multilateralen Organisationen eine entscheidend wichtige Beratungsrolle zu, zumal man ihre Empfehlungen nicht einfach als „neokolonialistisch“ interessierte Einmischung abtun kann. Hinsichtlich der Entwicklung der ländlichen Gebiete wird besonders die FAO eine wichtige Rolle zu spielen haben⁴⁸⁾.

Ungewisse Perspektiven

Das Problem der Arbeitsbeschaffung ist überaus komplex, da zu den sachlichen Problemen im engeren Sinne politische, soziologische und psychologische Aspekte hinzutreten, deren Lösung noch schwieriger erscheint. Ohne eine tiefgreifende Änderung der Verhaltensweise

bei Gebern und Nehmern ist eine Lösung undenkbar. Zunächst kommt es insbesondere darauf an, den klaren Willen zu wecken, das Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen systematisch anpacken zu wollen. Der Umdenkprozeß hat begonnen, und es besteht vielleicht Anlaß zu einem gewissen Optimismus hinsichtlich des künftigen Verhaltens der Geber von bilateraler, vor allem aber der von multilateraler Entwicklungshilfe, die immer mehr die zentrale Bedeutung des Problems zu erkennen scheinen, auch wenn sie zum Teil noch zögern, nun auch die notwendigen Folgerun-

⁴⁵⁾ Wie der Kolumbien-Bericht feststellt, entfielen auf die zwischen 1956—1968 allein aus diesem Land ausgewanderten 80 000 Personen mehr als ein Viertel auf hochqualifizierte, im Lande selbst dringend benötigte Fachleute. Der Bericht zitiert den Appell des kolumbianischen Staatspräsidenten aus dem Jahre 1967: „Es ist die Pflicht jedes kolumbianischen Staatsbürgers, seine Kenntnisse und Fähigkeiten in den Dienst seines Landes zu stellen, selbst wenn es nur für die Ehre, ein Kolumbianer zu sein, geschieht und um dem Lande einen Dienst zu erweisen.“ Auch der Kolumbien-Bericht hat für das Problem keine Patentlösung bereit.

⁴⁶⁾ Vgl. Turnham, a. a. O., wo eine Arbeit von C. Hsieh zitiert wird („Les Taux d'Augmentation de l'Emploi dans les Plans de Développement“, *Revue Internationale du Travail*, Januar 1968, in

der Hsieh beschreibt, daß zwar in zahlreichen Fällen die Projektionen für die Zunahme der Beschäftigung von hohen Zuwachsraten ausgehen, daß diese jedoch angesichts der in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen auf viel zu optimistischen Schätzungen zu beruhen pflegen.

⁴⁷⁾ Siehe Fußnote 21.

⁴⁸⁾ Vgl. das in Fußnote 27 zitierte FAO-Dokument.

gen aus der relativ neuen Erkenntnis zu ziehen. Kaum Anlaß zu Optimismus gibt die Lage in vielen Entwicklungsländern, in denen es noch heute einfach an der angemessenen Einstellung zu dem Problem und damit an dem entschlossenen Willen fehlt, der Arbeitsbeschaffung die höchste Prioritätsstufe zu geben.

Eine weitere wichtige Frage ist, ob das Problem auf freiwilliger Basis, also unter Respektierung der Interessen des Individuums, oder nur mit autoritären oder gar totalitären Methoden, kurz gesagt, unter Zwang wie in China und Kuba, lösbar ist. Wahrscheinlich ist diese Frage zumeist mit einem „Sowohl-als-auch“ zu beantworten. In jedem Fall verdienen die Erfahrungen Chinas ein ernsthaftes Studium, soweit es sich um Großexperimente mit kapitalsparenden, arbeitsintensiven Produktionsweisen handelt.

Bei jeder systematischen Politik der Arbeitsbeschaffung darf jedoch nicht übersehen werden, daß ihre Problematik — ebenso wie die gesamte Entwicklungsproblematik — nicht ausschließlich aus ökonomischen Sachverhalten besteht. Viele Menschen in den Entwicklungsländern haben heute noch gänzlich andere Wertvorstellungen über den Sinn der Arbeit als ihre Mitmenschen in den Industriestaaten, und es ist für sie auch heute noch nicht selbstverständlich, sich in einen mehr oder minder geordneten Arbeitsprozeß einzufügen. Man kann eine solche Attitüde nicht einfach als „unterentwickeltes“ Individualverhalten abtun. Ursächlich für ein solches Verhalten sind u. a. die im Vergleich zu den meisten Industrieländern andersartigen klimatischen, gesellschaftlichen, religiösen und familiären Verhältnisse und eine Lebensphilosophie, in deren Wertskala das Nichtstun anders eingestuft ist als in den Industriestaaten. Verzicht auf Freizeit ist für sie nur interessant, wenn ihnen zusätzliche Arbeit Vorteile bringt, die sie höher schätzen als Freizeit. Es besteht keine Veranlassung, solche Menschen gegen ihren Willen in Programme der Arbeitsbeschaffung einzubeziehen.

Arbeitsbeschaffung und Familienplanung

Auch die größten Erfolge auf dem Gebiet der Arbeitsbeschaffung können in den meisten Ländern ohne erfolgreiche *Familienplanung* nicht die erwünschten Ergebnisse erzielen.

Freilich sollte man bei den Bemühungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen vorsorglich unterstellen, daß die Familienplanung zunächst keine großen Erfolge bringen kann, und es ist ebenso ein Gebot der Vorsicht, sich bei allen Maßnahmen der Familienplanung nicht etwa darauf zu verlassen, daß es möglich sein werde, das Arbeitsbeschaffungsproblem rechtzeitig zu lösen.

Auf dem Zweiten Welternährungskongreß der FAO in Den Haag im Juli 1970 forderte der Vize-Präsident der EWG, Mansholt, im Hinblick auf die Priorität der Probleme der Arbeitsbeschaffung und der Familienplanung die Einrichtung einer übernationalen Behörde, einer weltweiten „*Organisation für Bevölkerung und Arbeitsbeschaffung*“, die die seines Erachtens zur Zeit bestehende Lücke bei den zwischenstaatlichen Organisationen füllen soll und die mit erheblichen Vollmachten auszustatten wäre. Nach Mansholts Auffassung besitzen die Vereinten Nationen nicht die zum entschlossenen Handeln erforderliche politische und wirtschaftliche Macht.

Düsterer Ausblick — gibt es Hilfsstrategien?

Da kaum erwartet werden kann, daß selbst umfassende und schnell eingeleitete Maßnahmen der Familienplanung und der Arbeitsbeschaffung vollen Erfolg haben werden, ist zu befürchten, daß in den kommenden Jahren und Jahrzehnten die Zahl der Arbeitslosen ganz wesentlich steigen wird. Das Problem der Ernährung, Kleidung und Unterbringung dieser Menschen wird sich mit Sicherheit stellen, und es könnte schon in zehn Jahren eine Größenordnung annehmen, bei der für viele Millionen Menschen die verbleibende Alternative nur elendes Dahinsiechen und frühzeitiger Tod wäre.

Da diese Alternative nicht kaltblütig hingenommen werden kann, so fragt es sich, wie eine Hilfsstrategie aussehen müßte. Massive Wohltätigkeitsaktionen, die man vielleicht mit dem Bestehen eines Dauerkatastrophenzustandes begründen könnte, würden dem Prinzip zuwiderlaufen, daß konstruktive Entwicklungshilfe im Grunde nur Hilfe zur Selbsthilfe sein darf. Dem vor allem durch Armut — nicht aber durch ein unzureichendes Agrarpotential! — drohenden Hunger wäre vielleicht teilweise durch Nahrungsmittelhilfe in heute un-

bekanntem Ausmaß und Formen⁴⁹⁾ zu begeben, und die Hergabe von Nahrungsmitteln müßte in geeigneten Fällen auch von der Leistung von Arbeiten für die Gemeinschaft, zum Beispiel zur Verbesserung der Infrastrukturen, abhängig gemacht werden.

⁴⁹⁾ Während die heute bilateral und multilateral gewährte Nahrungsmittelhilfe (Jahresdurchschnittswert im vergangenen Jahrzehnt über 1 Mrd. Dollar) hauptsächlich auf mehr oder minder ungewollten Produktionsüberschüssen in westlichen Ländern beruht, ist in den achtziger Jahren nicht unbedingt mit solchen Überschüssen zu rechnen. Aber trotz der dann völlig veränderten Kostenlage für die Geberländer wird die Nahrungsmittelhilfe weiterhin erhebliche Bedeutung haben. Die Steuerung einer etwa notwendig werdenden Zusatzproduktion für den nichtkommerziellen Bedarf müßte wohl zweckmäßigerweise irgendwie „internationalisiert“, das heißt, multilateralisiert werden, damit sie a) in den Ländern und Zonen mit den geringsten Produktionskosten durchgeführt werden könnte (was auch einigen Entwicklungsländern zugute kommen würde), und b) Nahrungsmittel möglichst nicht über den voraussichtlichen Bedarf erzeugt würden. Wahrscheinlich kann Nahrungsmittelhilfe sodann teilweise auch in der Form einer Art von „Ziehungsrechten“ erfolgen, etwa indem den bedürftigen Ländern bilateral (besser multilateral) die Mittel zur Verfügung gestellt werden, um bestimmte Arten und Mengen von Nahrungsmitteln zu den bestmöglichen Bedingungen zusätzlich zu ihren normalen kommerziellen Importen anzukaufen. Eines der in diesem Zusammenhang besonders zu beachtenden Probleme ist das der Marktverdrängung. Durch die nichtkommerziellen Transaktionen dürfen weder die internationalen Märkte noch der interne Markt des die Nahrungshilfe empfangenden Landes gestört werden, insbesondere darf die Nahrungsmittelhilfe nicht die Landwirtschaft des Empfängerlandes beeinträchtigen, wie es leicht der Fall sein kann, wenn die für Hilfszwecke eingeführten Lebensmittel einfach auf den freien Märkten verkauft werden. Vgl. dazu auch die in Fußnote 26 zitierte Schrift „Hunger und Überschuß“. Eine ausgezeichnete Untersuchung der Möglichkeiten zur Mobilisierung von Arbeitslosen oder Unterbeschäftigten zum Zwecke der Landurbarmachung und Besiedlung in Taiwan durch Nahrungsmittelhilfe bringt Andres D. Go-seco, Manpower Mobilization for Economic Development: A Case Study of its Application to Land Reclamation and Settlement in China (Taiwan), in: Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics, FAO, März 1968.

Sind Maos blaue Ameisenkolonnen oder staatliche Arbeiterheere für den Masseneinsatz zum Bau von Stauseen, Straßen, Bewässerungssystemen, der Kultivierung von Sümpfen oder Buschland wirklich die einzig mögliche Antwort zur Eindämmung der Arbeitslosenflut der nächsten Jahrzehnte, wie es zum Beispiel Claus Jacobi vorschlägt?⁵⁰⁾ Jacobi glaubt, daß vielleicht nur auf diese Weise Millionen Männer und ihre Familien der Verzweiflung entrissen und (auch durch Verwendung von Proteinpulver!) gesund ernährt werden können.

Man braucht nicht westlicher Idealist zu sein, um bei solchen Lösungsvorstellungen Alpträume zu bekommen. Wer im Westen, Osten, Norden oder Süden daran glaubt, daß der Mensch sich nicht in einer Ameisenkolonne am wohlsten fühlt, sollte nicht müde werden, mit den Soziologen, Wirtschaftswissenschaftlern, Entwicklungspolitikern und Futurologen über Konzepte und Methoden nachzudenken, die eine *Alternative zu totalitären Lösungsversuchen* und deren Negierung jeder persönlichen Freiheit des Individuums bieten. Sollte es eine solche Alternative nicht geben, so wäre immer noch einer „autoritären“ Lösung der Vorzug vor der primitiven totalitären „Lösung“ mit ihrer massiven Unterdrückung des Individuums zu geben.

Es bestehen bisher keine ausreichend klaren Vorstellungen, geschweige denn Pläne, wie der zu erwartenden düsteren Situation begegnet werden könnte. Es scheint an der Zeit, *heute* bereits an die Möglichkeit einer Abhilfe zu denken. Das Durchdenken dieser Aspekte würde nicht unwesentlich dazu beitragen, auch die Bedeutung der Probleme der Arbeitsbeschaffung und der Familienplanung in ihrem vollen — vielleicht tödlichen — Ernst ganz klar zu begreifen, und es könnte den Vorsatz stärken, alles zu unternehmen, um die Zahl der heutigen und künftigen Arbeitslosen so klein wie möglich zu halten.

⁵⁰⁾ Jacobi, a. a. O., S. 130.

Deutsch-lateinamerikanischer Wirtschaftsdialog

Das Ende der sechziger bzw. der Anfang der siebziger Jahre ist von den Entwicklungspolitikern in aller Welt gewissermaßen zum „*Bilanzstichtag*“ gewählt worden. Auf den folgenden Seiten soll keine weitere „Bilanz“ vorgelegt werden, sondern es sollen lediglich einige Aussagen bereits vorliegender „Schlußbilanzen“ des vergangenen und „Eröffnungsbilanzen“ des beginnenden Jahrzehnts kritisch erörtert werden. Im Vordergrund dieser Erörterung steht die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Lateinamerika auf der einen Seite und der Bundesrepublik Deutschland sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf der anderen Seite. Die Einbeziehung auch der *europäisch-lateinamerikanischen* Wirtschaftsbeziehungen in die folgenden Überlegungen ist angesichts der Tatsache, daß die Entscheidungsbefugnis gerade auf handelspolitischem Gebiet größtenteils aus der Regierungskompetenz der Mitgliedsländer in die Zuständigkeit der EWG übergegangen ist, unumgänglich.

Aus der großen Zahl der in den letzten Monaten erschienenen Veröffentlichungen, die zur „Bestandsaufnahme“ der entwicklungspolitischen Erfolge und Mißerfolge der sechziger Jahre und zur Darlegung der entwicklungspolitischen Erfordernisse in der beginnenden Zweiten Entwicklungsdekade beitragen wollen, ist an erster Stelle der Bericht¹⁾ zu erwähnen, den die von Lester B. Pearson geleitete Kommission für Internationale Entwicklung im Auftrage des Präsidenten der Weltbank erarbeitet hat. Aber auch zahlreiche staatliche und private Institutionen sowohl in den Geber- als auch in den Empfängerländern sind zu diesem „Stichtag“ mit kritisch-konstruktiven Äußerungen an die Öffentlichkeit getreten.

In den Lateinamerika betreffenden Äußerungen herrscht im allgemeinen — soweit es sich nicht um rein polemische Schriften für oder gegen die Entwicklungskonzeption der sechziger Jahre handelt — die Meinung vor, daß die Bemühungen des letzten Jahrzehnts nicht erfolglos geblieben sind, daß jedoch angesichts der noch zu lösenden Probleme die bisher er-

zielten Ergebnisse nicht befriedigen können. So heißt es auch im Pearson-Bericht²⁾, daß „entgegen einer weitverbreiteten Meinung... das lateinamerikanische Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung seit Ende des Zweiten Weltkrieges beträchtlich zugenommen hat“, daß aber andererseits „trotz der in den sechziger Jahre verzeichneten Fortschritte eine bloße Fortsetzung des Wirtschaftswachstums in seinem derzeitigen Ausmaß und mit der derzeitigen Gewichtsverteilung auf die einzelnen Sektoren nicht ausreichen wird, um die zu erwartenden wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse Lateinamerikas zu befriedigen“, und daß schließlich „in den kommenden zehn Jahren noch weit größere Anstrengungen notwendig sein (werden) als im abgelaufenen Jahrzehnt.“

Zu einer neuen Konzeption der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Industrieländern und den lateinamerikanischen Entwicklungsländern werden beide Seiten gleichermaßen beitragen müssen. Auf lateinamerikanischer Seite hat sich in der „Deklaration von Buenos Aires“³⁾ die *Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA)* den Industrieländern als Gesprächspartnerin für „einen offenen, verantwortungsbewußten Dialog“ angeboten, „der es erlaubt, wirksame Formeln und Mechanismen zu schaffen, um eine bessere internationale Zusammenarbeit herbeizuführen“.

Genau ein Jahr vor der Veröffentlichung der CECLA-Deklaration legte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften Ende Juli 1969 dem Ministerrat neue konkrete Anregungen in einem Bericht über die „Beziehungen zu den lateinamerikanischen Ländern“ vor. Und in der Bundesrepublik Deutschland hat der seit langem geführte Wirtschaftsdialog mit Lateinamerika durch den „Ibero-Amerika-Tag“ am 12. Oktober 1970 in Hamburg sowie durch eine deutsch-lateinamerikanische Wirtschaftstagung, die die Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer und der Ibero-Amerika Verein vom 13. bis 15. Oktober 1970 in Hamburg durchführten, neue Impulse erhalten.

¹⁾ Pearson-Bericht, S. I/12, I/36 ff.

²⁾ Deutsche Übersetzung in: Kurzbericht über Lateinamerika, Nr. 4/70, hrsg. von der Deutsch-Südamerikanischen Bank AG., Hamburg, S. 12 ff.

¹⁾ Der Pearson-Bericht, Bestandsaufnahme und Vorschläge zur Entwicklungspolitik, Wien-München-Zürich 1969.

I. Gegenwärtige Lage und Entwicklungstendenzen der lateinamerikanischen Wirtschaft

Eine „Momentaufnahme“ der lateinamerikanischen Wirtschaft unmittelbar vor Beginn der Zweiten Entwicklungsdekade läßt ein nicht ungünstiges Bild erscheinen. Als eine solche „Momentaufnahme“ kann ein Situationsbericht⁴⁾ angesehen werden, den der Generalsekretär des Interamerikanischen Komitees der Allianz für den Fortschritt (CIAP), Walter J. Sedwitz, anlässlich der Hamburger Wirtschaftstagung vorgelegt hat. Allerdings ist bei der Beurteilung der nachstehend aus diesem Bericht zitierten Zahlen zu berücksichtigen, daß eine Gesamtwirtschaft, die die Bezeichnung „lateinamerikanische Wirtschaft“ beanspruchen kann, bisher nur als Fiktion der Statistiker besteht. Die Realität ist von einer lateinamerikanischen Gesamtwirtschaft noch weit entfernt. Die in dem Bericht von W. J. Sedwitz enthaltenen statistischen Daten können mithin nur die Durchschnittszahlen der Entwicklungen von zwanzig zum Teil voneinander sehr verschiedenen lateinamerikanischen Volkswirtschaften sein.

Das Bruttosozialprodukt Lateinamerikas hat 1969 mit 6,6 Prozent einen größeren Zuwachs erfahren als jemals zuvor in den sechziger Jahren. Pro Kopf der Bevölkerung war der Einkommenszuwachs mit 3,7 Prozent sogar höher als in vielen Industrieländern. Zur Vermeidung von Trugschlüssen ist jedoch hinzuzufügen, daß sich in Lateinamerika die Pro-Kopf-Zuwachsraten auf ein Pro-Kopf-Einkommen von reichlich 500 Dollar beziehen, in den USA dagegen auf reichlich 3500 Dollar. Selbst bei hoher prozentualer Einkommenszunahme erzielen folglich die Lateinamerikaner im Vergleich zu ihren nördlichen Nachbarn nur bescheidene absolute Mehreinkommen. Ferner darf nicht übersehen werden, daß infolge der ungleichen Einkommensverteilung, über die das Pro-Kopf-Einkommen naturgemäß nichts aussagen kann, ein großer Teil der Gesamtbevölkerung einen jährlichen Einkommenszuwachs erzielt, der noch erheblich unter dem genannten Durchschnitt liegt. In ihrem Wirtschaftsbericht für das Jahr 1968⁵⁾ gibt die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika

(CEPAL) an, daß Mitte der sechziger Jahre 50 Prozent aller Lateinamerikaner nur 14 Prozent vom Gesamteinkommen des Teilkontinents auf sich ziehen konnten, während auf die kleine Gruppe der Bezieher hoher Einkommen — 5 Prozent der Gesamtbevölkerung — 31,5 Prozent vom Gesamteinkommen entfielen.

Der frühere Generalsekretär der CEPAL, Raúl Prebisch, hat kürzlich als wichtiges Ziel der Entwicklungspolitik in Lateinamerika eine jährliche Steigerung des Bruttosozialprodukts um 8 bis 9 Prozent herausgestellt. Nur eine Wachstumsrate von dieser Größenordnung wird es nach Auffassung von Prebisch ermöglichen, genügend Arbeitsplätze für die schnell zunehmende Zahl von Arbeitskräften bereitzustellen. Angesichts des zum Ausklang der sechziger Jahre festgestellten wirtschaftlichen Wachstums hält man die Erreichung dieses Ziels in Lateinamerika heute nicht mehr für ausgeschlossen.

Eine kräftige Zunahme des Bruttosozialprodukts bedeutet aber, wie Sedwitz hervorhebt, „wahre Entwicklung“ nur dann, wenn „eine grundlegende Umformung der Wirtschafts- und Sozialstruktur“ sie begleitet. Auch in dieser Hinsicht lassen die statistischen Daten für 1969 gewisse Ansätze erkennen. Zum dynamischsten Sektor Lateinamerikas hat sich die Industrie entwickelt, die 1969 eine Produktionszunahme von 9 Prozent erreichte. Selbst kleine Länder wie Costa Rica, Nicaragua und Panama erzielten industrielle Zuwachsraten in der Größenordnung von 12 bis 13 Prozent. Die höchste sektorale Wachstumsrate hatte der Export Lateinamerikas, der 1969 fast 10 Prozent über dem Ergebnis des vorhergehenden Jahres lag. Brasilien als das erfolgreichste Exportland des Teilkontinents verzeichnete sogar eine Ausfuhrsteigerung von 20 Prozent. Sedwitz führt dieses Ergebnis auf „die günstige Weltmarktlage für Lebensmittel, Genussmittel und industrielle Rohstoffe“ zurück. Die größeren und verhältnismäßig weit industrialisierten Länder wie Brasilien, Argentinien und Mexiko haben darüber hinaus aber auch die Ausfuhr von Industrieprodukten merklich steigern können.

Die erhöhten Ausfuhrerlöse sind im allgemeinen zur Ankurbelung der Gesamtwirtschaft genutzt worden. So haben die Sparraten 1969 in

⁴⁾ Veröffentlicht in: Rundschreiben Nr. 50/70 (26. 10. 1970) des Ibero-Amerika Vereins, Hamburg.

⁵⁾ Estudio Económico de América Latina 1968, hrsg. von CEPAL, New York 1969, S. 13.

der Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder die eindrucksvolle Höhe von 15 bis 22 Prozent erreicht und eine verstärkte Investitionstätigkeit ermöglicht. Im Bereich der Außenwirtschaft fand diese Tendenz in einer — im Vergleich zum Kosumgüterimport — überproportional gestiegenen Produktionsmitteleinfuhr Ausdruck. Der „Exportboom“ des Jahres 1969 muß aber, wie in dem Bericht des CIAP-Generalsekretärs betont wird, über die kommenden Jahre erhalten bleiben, wenn sich weiterhin „die 1969 erreichte Wachstumsrate aufrechterhalten und steigern soll“.

Trotz dieser im allgemeinen günstigen Entwicklungstendenzen wird Lateinamerika auch in den siebziger Jahren auf wachsenden Kapitalzufluß aus dem Ausland angewiesen bleiben. Man rechnet aber damit, daß die Lücke

zwischen den von der Wirtschaft Lateinamerikas aus eigener Kraft erzielbaren Deviseneinnahmen und den durch das geplante Wirtschaftswachstum bedingten Mindestdevisenausgaben sich im Rahmen der Summe halten wird, die erfahrungsgemäß seitens der Industrieländer durch Entwicklungshilfe und in Form von privaten Investitionen zur Verfügung gestellt werden kann.

In dieser Situation richten lateinamerikanische Wirtschaftskreise ihre skeptische Aufmerksamkeit vor allem auf die Entwicklung des Exports lateinamerikanischer Produkte in die Industrieländer und des Zustromes ausländischen Kapitals. Auch im gegenwärtigen deutsch-lateinamerikanischen Wirtschaftsdialog haben diese beiden Fragenbereiche besonderes Gewicht.

II. Deutsches Privatkapital in Lateinamerika

Bisher dürfte der Zustrom deutschen Privatkapitals — jedenfalls in die großen Länder Brasilien, Argentinien und Mexiko — diejenigen Wirtschaftskreise, die eine Zusammenarbeit mit ausländischem Kapital befürworten, voll befriedigt haben. In letzter Zeit wächst jedoch in Lateinamerika und vielleicht noch stärker in bestimmten Kreisen der deutschen Öffentlichkeit die Kritik an der Investition von privatem Kapital in Entwicklungsländern. Nicht selten wird die Schwelle von der sachlichen Kritik zur Polemik überschritten; so bezeichnet Andre Gunder Frank⁶⁾ beispielsweise kurz und bündig „Auslandsinvestitionen als Beitrag zur lateinamerikanischen Unterentwicklung“. Auf die Investitionsentscheidung deutscher Firmen, vor allem der mittelgroßen und kleineren Investoren, zugunsten lateinamerikanischer Projekte können sich solche Äußerungen kaum förderlich auswirken. Zutreffend wird hierzu im Pearson-Bericht festgestellt: „Es ist kaum überraschend, daß ausländische Investoren in einer Umgebung, die jeglichem privaten Unternehmertum ablehnend gegenübersteht, Gefahren wittern.“⁷⁾ Die Klärung der Einstellung der maßgeblichen Kreise in Wirtschaft und Politik Lateinamerikas zum privaten Auslandskapital erscheint

daher auch im Interesse der künftigen deutsch-lateinamerikanischen Zusammenarbeit dringend erforderlich.

Lateinamerika — Schwerpunkt der deutschen Privatinvestition im Ausland

Der Bestand der in Lateinamerika getätigten deutschen privaten Direktinvestitionen belief sich Ende 1961 auf 1,1 Mrd. DM; bis Ende 1969 hatte sich dieser Betrag auf 3,3 Mrd. DM verdreifacht. Das ist eine bemerkenswerte Entwicklung, wenn sie auch mit dem Wachstum der gesamten deutschen privaten Investitionstätigkeit im Ausland, die sich in derselben Zeitspanne von 3,8 Mrd. DM auf 17,6 Mrd. DM mehr als vervierfacht hat, nicht ganz ha-

Tabelle 1: Anteil der Kontinente am Gesamtbestand der deutschen privaten Direktinvestitionen im Ausland 1960 bis 1969 (in Prozent)

	1960	1964	1968	1969
Europa	37,6	51,1	56,5	55,6
Nordamerika	22,4	16,5	16,7	16,6
Afrika	5,8	5,8	6,0	5,4
Asien	3,8	3,8	3,0	2,7
Australien	1,4	1,8	1,3	1,1
Lateinamerika	29,0	21,0	16,5	18,6

⁶⁾ A. G. Frank, *Kapitalismus und Unterentwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt a. M. 1969, S. 277.

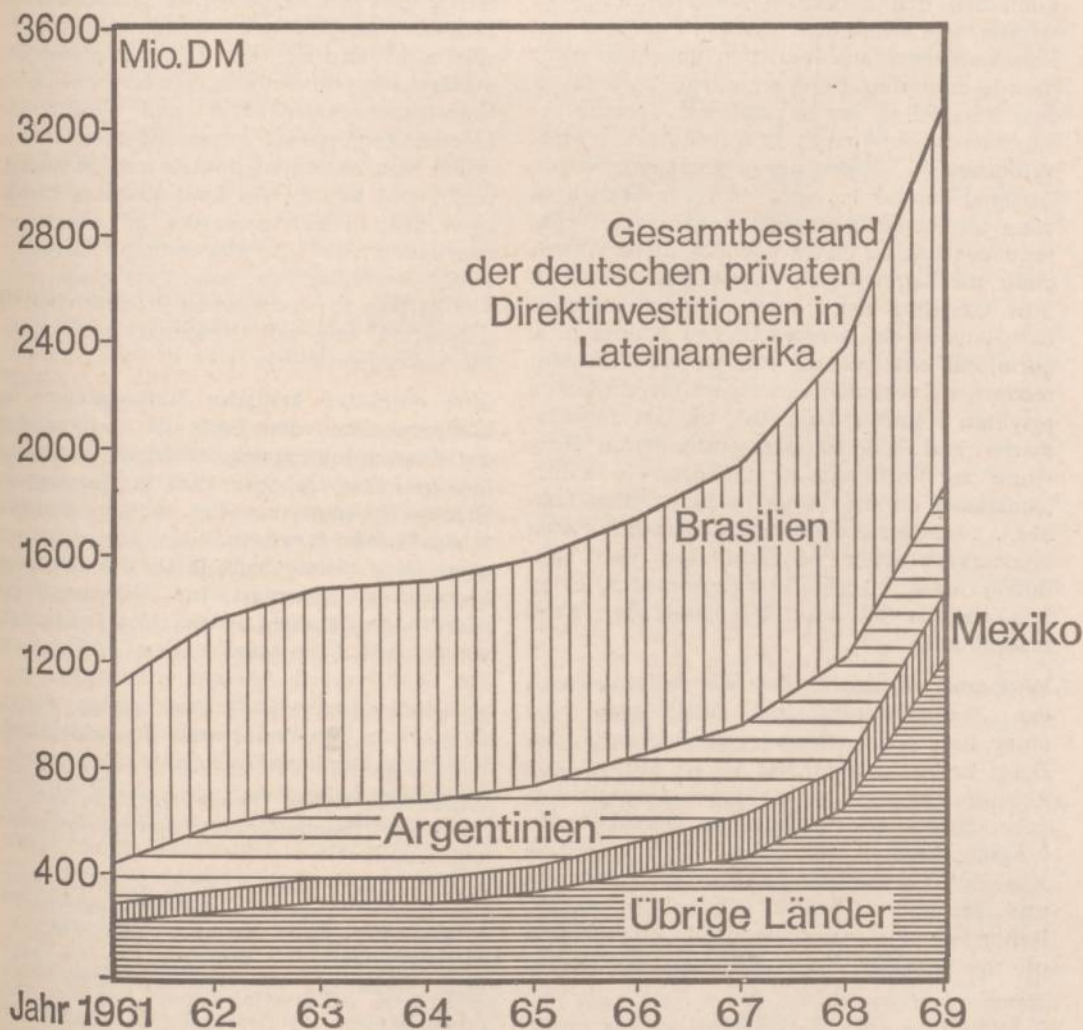
⁷⁾ Pearson-Bericht, S. 132.

Auf Lateinamerika entfielen Ende 1969 vom insgesamt im Ausland angelegten deutschen Privatkapital 18,6 Prozent und von den in Entwicklungsländern getätigten deutschen privaten Direktinvestitionen sogar 61 Prozent. Innerhalb Lateinamerikas konzentriert sich die deutsche Investitionstätigkeit vorwiegend auf wenige relativ fortschrittliche Länder mit verhältnismäßig weitentwickelten und aufnahmefähigen Binnenmärkten; an erster Stelle steht Brasilien (Ende 1969: 41 Prozent der gesamten deutschen privaten Direktinvestitionen in Lateinamerika), gefolgt von Argentinien (12,5

Prozent) und Mexiko (8,4 Prozent). Diese drei Länder haben nahezu zwei Drittel aller aus privaten Quellen in Lateinamerika getätigten deutschen Direktinvestitionen auf sich ziehen können.

Größtenteils sind die deutschen Privatinvestitionen in Lateinamerika bislang von einer kleinen Zahl großer deutscher Firmen aufgebracht worden. Es hat sich aber immer wieder gezeigt, daß sich auch manche mittlere Industriefirma gern zur Investition in einem lateinamerikanischen Projekt entschließt, wenn ihr der Weg dorthin etwa durch eine große

Deutsche Privatinvestitionen in Lateinamerika 1961 - 1969



deutsche Partnerfirma, die auf dem betreffenden Markt bereits Fuß gefaßt hat, durch einen lateinamerikanischen Partner oder durch die *Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (DEG)* geëbnet wird, die in den letzten Jahren in Lateinamerika eine beträchtliche Aktivität entwickelte.

Die künftigen Maßnahmen zur Förderung der deutschen Privatinvestition in Lateinamerika sollten besonders darauf gerichtet sein, der großen Zahl potentieller Investoren in der mittleren deutschen Industrie die Investitionsentscheidung zu erleichtern.

Polemik und sachliche Kritik

Manche Äußerungen in neueren lateinamerikanischen und deutschen Veröffentlichungen wirken, wie schon kurz erwähnt, auf den unentschlossenen ausländischen Investor nicht gerade ermunternd und einladend. So heißt es zum Beispiel in der in deutscher Sprache erschienenen Sammlung von Aufsätzen von M. S. Wionczek ⁸⁾: „Abneigung gegenüber privatem Auslandskapital ... gibt es ... praktisch in allen lateinamerikanischen Republiken. Während der letzten Jahre hat sich diese Abneigung zur Feindseligkeit gesteigert.“ Wesentliche Ursachen der „Feindseligkeit“ bestehen nach Ansicht des mexikanischen Autors u. a. darin, daß ausländische Firmen „den Transfer moderner Technologie mit dem Hereinfließen privaten Kapitals koppeln“, anstatt „ausländische Technologie ohne ausländische Kontrolle“ zur Verfügung zu stellen, sowie in dem „Ansinnen an die lateinamerikanischen Länder, ... bilaterale Garantieabkommen für Auslandsinvestitionen abzuschließen und (dadurch) ausländischen Privatinvestoren einen Sonderstatus im kapitalempfangenden Land einzuräumen“.

Wionczek übersieht, daß die Möglichkeiten des Technologietransfers unabhängig von einer Kapitalinvestition recht begrenzt sind. Denn Technologietransfer ist im allgemeinen kein einmaliger Akt, sondern ein kontinuierlicher Strom von Forschungs- und Entwicklungsergebnissen, der eine kontinuierliche enge Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftlern und Technikern beider Länder voraussetzt. Daher ist „die ausländische Direktinvestition oft der einzige Weg, von der betreffenden

⁸⁾ M. S. Wionczek, *Lateinamerika und das ausländische Kapital*, Hamburg 1969, S. 13 ff.

Technologie Gebrauch zu machen“, und es ist ferner „ein ständiger Kontakt mit der ausländischen Muttergesellschaft notwendig, wenn man von der jeweils neuesten Technik Gebrauch machen will“ ⁹⁾. Und Wionczek übersieht ferner, daß der an einem Kapitalschutzabkommen interessierte ausländische Investor keinen „Sonderstatus“ wünscht, sondern vielmehr eine Minderung der Risiken, die sich aus seinem bereits vorhandenen „Sonderstatus“ als Ausländer in einer fremden Volkswirtschaft zwangsläufig ergeben. Was Wionczek als „Ansinnen“ der Industrieländer zurückweist, ist in der Form der nüchternen Empfehlung, dem Abschluß bilateraler Investitionsschutzverträge „ernstliche Beachtung“ zu schenken, auch im Pearson-Bericht ausgesprochen ¹⁰⁾.

Neben polemischen Äußerungen ist jedoch in letzter Zeit in Lateinamerika zunehmend eine sachliche, ausgewogene Kritik zu hören, die sich nicht nur mit der Unternehmenspolitik ausländischer Investoren, sondern ebenso mit Investitionsgesetzgebung und -politik der eigenen Regierungen auseinandersetzt. „Abgesehen von extremen doktrinären Standpunkten“, wird heute, wie Raúl Prebisch kürzlich bemerkte, in Lateinamerika im allgemeinen anerkannt, „daß die ausländische Privatinvestition vorteilhaft ist, sofern sie einen positiven Beitrag zur technischen Produktivität, Organisation und zur Kenntnis ausländischer Märkte darstellt“ ¹¹⁾.

Eine objektive kritische Stellungnahme von lateinamerikanischer Seite ist auch anläßlich der deutsch-lateinamerikanischen Wirtschaftstagung Mitte Oktober 1970 in Hamburg zur Sprache gekommen. Aus einigen Beiträgen maßgeblicher Vertreter der Interamerikanischen Entwicklungsbank (BID), des lateinamerikanischen Zentrums für Währungsfragen (*Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos CEMLA*) in Mexiko, des CIAP und auch aus Äußerungen lateinamerikanischer Industrieller sollen nachstehend einige wichtige Argumente für und gegen das ausländische Kapital in Lateinamerika hergeleitet werden.

Keinesfalls haben diese Gespräche den Eindruck der „Feindseligkeit“ gegenüber Investo-

⁹⁾ A. Bohrisch, Mexiko, in A. v. Gleich: *Private Direktinvestitionen als Entwicklungsbeitrag für Lateinamerika*, Bd. 1, Hamburg 1969, S. 34 f.

¹⁰⁾ Pearson-Bericht, S. 137.

¹¹⁾ R. Prebisch, *Transformación y Desarrollo. La gran Tarea de América Latina*, hrsg. von Banco Interamericano de Desarrollo, Washington 1970, S. 158.

ren aus dem Ausland entstehen lassen. Im Gegenteil: Es bestand Übereinstimmung darin, daß privates ausländisches Kapital bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen in Lateinamerika nach wie vor willkommen ist. Das überproportionale Wachstum der deutschen Investitionen in den europäischen Industrieländern, deren Bestand 1969 fast das Siebenfache des Bestandes von 1961 erreicht hat, scheint in lateinamerikanischen Kreisen der Wirtschaft und Politik gewisse Sorgen zu bereiten. So sah sich der ehemalige argentinische Wirtschaftsminister Adalberto Krieger Vasena zu der Bemerkung veranlaßt, es sei „ein schwerer Irrtum“ anzunehmen, „daß Lateinamerika eine politische Turbulenzzone mit unsicherer Zukunft und begrenzten Investitionschancen ist“. Die Hauptfunktion des ausländischen Privatkapitals im Rahmen der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Länder sehen lateinamerikanische Experten nicht nur in einem Beitrag zur Minderung des Kapitalmangels, sondern vor allem auch darin, durch Anwendung moderner Produktionstechniken die technologische Unterlegenheit der einheimischen Industrie überwinden zu helfen. Außer der Einführung moderner Technologie finden auch die in vielen ausländischen Firmen den Arbeitern gebotenen guten Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten und die häufig überdurchschnittlichen Löhne und Gehälter ein positives Echo in lateinamerikanischen Fachkreisen.

Wesentliche *Ansatzpunkte lateinamerikanischer Skepsis und Kritik* sind die Furcht vor „Überfremdung“ der eigenen Wirtschaft, die Ablehnung jeder Art von großer Konzentration ausländischen Kapitals und die Sorge um die eigene Zahlungsbilanz. Hierzu seien einige Überlegungen aus lateinamerikanischer Sicht und auch einige Stellungnahmen vom Standpunkt der deutschen Industrie wiedergegeben.

1. Unter „Überfremdung“ versteht der lateinamerikanische Unternehmer die Einengung der eigenen Investitions- und Produktionschancen durch die Konkurrenz des ausländischen Kapitals. Dieser Gefahr läßt sich indessen durch entsprechende gesetzliche Vorschriften über die Auslandsinvestition leicht die Grundlage entziehen; sie steht auch keinesfalls im Vordergrund der öffentlichen Diskussion. Der Politiker fürchtet dagegen von der „Überfremdung“, daß bestimmte, für das eigene Land bedeutende Entscheidungen ausländischem Einfluß ausgesetzt werden könnten. Insbesondere warnt er vor der Möglichkeit, daß die

langfristige unternehmerische Strategie einer ausländischen Firma sich weniger an den Entwicklungserfordernissen seines Landes als vielmehr an der Planung der Mutterfirma in irgendeinem fernen Industrieland orientiert. Auf diese Befürchtung läßt sich auch die in vielen lateinamerikanischen Ländern deutliche Tendenz zurückführen, ausländisches Privatkapital von Bereichen der Wirtschaft wie zum Beispiel der Wasser- und Stromversorgung, dem Verkehrs- und Nachrichtenwesen und dem Abbau nichtreproduzierbarer Rohstoffe fernzuhalten. Im Grunde ist dieser Interessengegensatz nichts weiter als ein Sonderfall des in jeder Volkswirtschaft immer wieder auftretenden Konfliktes zwischen gesamt- und einzelwirtschaftlicher Betrachtung und Verhaltensweise.

2. Von *Konzentrationstendenzen* sprechen lateinamerikanische Kritiker vor allem im Hinblick auf die überwiegende Herkunft des ausländischen Privatkapitals aus den USA, die bisher rd. drei Viertel sämtlicher privaten ausländischen Direktinvestitionen in Lateinamerika aufgebracht haben. Aber auch die Beschränkung der ausländischen Investitionstätigkeit auf wenige Großunternehmen eines bestimmten Industrielandes wird als besondere Form der Konzentration skeptisch betrachtet. Man ist daher interessiert und bemüht, auch die mittelgroßen Firmen in den Industrieländern für die Kapitalanlage in einem lateinamerikanischen Land zu gewinnen. Schließlich wird — vor allem von den Sprechern der kleineren lateinamerikanischen Länder — der Begriff „Konzentration“ gebraucht, um die ausgeprägte Bevorzugung der großen Länder Brasilien und Argentinien nicht zuletzt auch durch das deutsche Privatkapital aufzuzeigen. Auch internationale Wirtschaftsorganisationen in Lateinamerika sprechen sich häufig für eine stärkere „regionale Diversifizierung“ der ausländischen Investitionstätigkeit zugunsten der relativ rückständigen Länder mit begrenzten Binnenmärkten aus.

3. Die mehr oder weniger in allen Ländern Lateinamerikas bestehende Gefahr der *Überforderung des inländischen Kapitalmarktes* führt dazu, daß die Finanzierung ausländischer Firmen im Hinblick auf die Mittelherkunft mit skeptischer Aufmerksamkeit beobachtet wird. Nicht nur die originäre Kapitalanlage zum Zwecke einer ausländischen Firmengründung, sondern auch ein möglichst großer Teil der für spätere Erweiterungsinvestitionen erforderlichen Mittel sollen aus dem Ausland herein-

fließen und die Überweisungen von Gewinnen und Lizenzgebühren in das Ausland sollen so niedrig wie möglich gehalten werden. Die Forderung nach hohem Kapitalzufluß von außen kann allerdings im Widerspruch zu bestimmten Maßnahmen gegen die befürchtete „Überfremdung“ stehen, die darauf gerichtet sind, einen Mindestanteil — in einigen Ländern eine Majorität — nationalen Kapitals an ausländischen Firmen zu beteiligen. Wichtig erscheinen in diesem Zusammenhang ferner bestimmte, die Handelsbilanz betreffende Vorstellungen lateinamerikanischer Fachleute: Bisher habe sich die Auslandsinvestition auf die Handelsbilanz hauptsächlich dadurch ausgewirkt, daß sie die Substitution vorher importierter durch im Inland produzierte Güter ermöglicht habe. Heute drängt man in Lateinamerika darauf, daß die ausländischen Investoren zum Aufbau neuer Exportindustrien und zur Erschließung neuer Absatzmärkte im Ausland beitragen. Dabei müssen nach den Vorstellungen der Lateinamerikaner marktstrategische Erwägungen der Mutterfirma im Industrieland hinter den Außenhandelsbelangen des betreffenden lateinamerikanischen Entwicklungslandes zurücktreten.

Diese kritischen Stimmen aus Lateinamerika sollten in der deutschen Wirtschaft gehört und diskutiert werden. Wenn auch von lateinamerikanischen Gesprächspartnern immer wieder betont wird, daß sich die Kritik vor allem gegen die Praktiken „multinationaler“ Großunternehmen in den USA richte, mit denen die deutsche Investitionspolitik in Lateinamerika nicht zu vergleichen sei, so schließt das doch nicht aus, daß auch der deutsche Investor aus den zitierten kritischen Äußerungen wertvolle Folgerungen ziehen kann.

Der Standpunkt der deutschen Investoren

Nachdem die deutsche Wirtschaft im Laufe dieses Jahrhunderts zweimal ihre Auslandsanlagen großenteils verloren hat, fühlt sie sich heute noch etwas in der Rolle des „gebrannten Kindes“. Diese Situation hat zweifellos dazu beigetragen, daß die Auslandsbeziehungen der deutschen Wirtschaft, und zwar besonders der mittelgroßen und kleineren deutschen Industrie, immer noch stärker export- als investitionsorientiert sind. Wenn dennoch im Laufe der Nachkriegsjahre ein ansehnlicher Bestand von deutschen privaten Direktinvestitionen im Ausland aufgebaut worden ist, so ist das

wohl vornehmlich auf die Begrenztheit des deutschen Marktes zurückzuführen, der den großen Industriefirmen mit hohem Forschungs- und Entwicklungsaufwand keinen ausreichenden Expansionspielraum bietet, zum Teil aber auch auf importpolitische Maßnahmen anderer Länder, die die Einfuhr von Industriegütern erschwerten oder unmöglich machten und dadurch den Aufbau ausländischer Produktionsstätten innerhalb ihrer Landesgrenzen erzwingen.

Für die Zukunft dürfte mit einer stetigen weiteren Steigerung der deutschen privaten Direktinvestitionen im Ausland zu rechnen sein. Dabei ist aber vorerst mit einer Änderung der Verteilung der deutschen Auslandsinvestitionen im Verhältnis 30:70 auf Entwicklungsländer und Industrieländer zugunsten der Entwicklungsländer wohl kaum zu rechnen. Dagegen erscheint es nicht ausgeschlossen, daß Lateinamerika seinen beträchtlichen Anteil von über 60 Prozent an dem in Entwicklungsländern investierten deutschen Privatkapital noch erhöhen kann. Die künftige Investitionsentwicklung wird nicht zuletzt davon abhängen, ob sich für die von lateinamerikanischer Seite vorgetragene *neuralgischen Fragebereiche*, die nachstehend noch einmal aufgegriffen werden sollen, Lösungen finden lassen, die auch aus der Sicht des deutschen Investors akzeptabel erscheinen. Diese Frage ist im gegenwärtigen Zeitpunkt, in dem eine neue Investitionsgesetzgebung in Peru fast fertiggestellt und in Chile für die nächsten Monate mit Sicherheit zu erwarten ist und außerdem sich die Diskussion über das Statut über die gemeinsame Behandlung ausländischen Kapitals in den fünf sogenannten *Andenpaktstaaten* (Bolivien, Chile, Kolumbien, Ekuador, Peru) in vollem Gange befindet, von höchster Aktualität.

1. Eine akute Gefahr der „Überfremdung“ der Wirtschaft lateinamerikanischer Länder durch deutsches Privatkapital ist allein durch das begrenzte deutsche Investitionsengagement ausgeschlossen, das nur etwa ein Zehntel des Engagements der USA in Lateinamerika erreicht. Hinzu kommt, daß die deutschen Investoren sich bemühen, dieser Furcht der Lateinamerikaner die Grundlage zu entziehen. So ist nicht selten eine ausgesprochene Aufgeschlossenheit für „joint ventures“, also für die Zusammenarbeit mit lateinamerikanischem Kapital zu beobachten. Diese Tendenz wird durch die *Deutsche Gesellschaft für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (DEG)* zielstrebig gefördert. Allerdings verläuft die Suche nach ge-

eigneten Partnern in Lateinamerika, die außer Kapital auch die fachlichen Voraussetzungen und die nötige Risikobereitschaft für Investitionen, die im allgemeinen auf kurze Frist mit einiger Sicherheit Anlaufverluste und erst mittel- oder langfristig eine Rendite erwarten lassen, häufig mühsam oder sogar erfolglos.

Von großen Industriefirmen ist ferner bekannt, daß sie bewußt wichtige Lenkungs- und sogar Forschungs- und Entwicklungsfunktionen in ihre im Ausland aufgebauten Betriebe verlagern. Eine solche internationale Unternehmenspolitik der Dezentralisierung trägt nicht nur zur Beruhigung der Überfremdungsfurcht bei, sondern fördert gleichzeitig die lateinamerikanischen Anstrengungen um Fortschritte auf dem Gebiet der modernen industriellen Technologie. Aber auch in dieser Hinsicht stoßen deutsche Firmen in lateinamerikanischen Ländern gelegentlich auf die Schwierigkeit oder gar Unmöglichkeit, für die anspruchsvollen Aufgaben der Unternehmensleitung, der Forschung und Entwicklung qualifiziertes lateinamerikanisches Personal zu finden.

2. Zur Verringerung der Konzentrationstendenzen in der ausländischen Investitionstätigkeit in Lateinamerika sind Diversifizierungsmaßnahmen sehr verschiedener Art erforderlich. Es geht dabei — auf eine kurze Formel gebracht — einerseits darum, mittelgroße und kleinere deutsche Firmen für die Investition in Lateinamerika zu interessieren und andererseits die mittelgroßen und kleineren Länder Lateinamerikas für die ausländische Investition attraktiv zu machen. Von deutscher Seite kann zu diesem Diversifizierungsprozeß nur ein bescheidener Beitrag geleistet werden; die Hauptlast liegt bei den lateinamerikanischen Ländern selbst.

Der Bundesverband der Deutschen Industrie und auch der Ibero-Amerika Verein haben es sich zur Aufgabe gemacht, gerade diejenigen Industriefirmen, die über keine ausreichenden eigenen Informationsquellen verfügen, über Investitionschancen und -bedingungen in Lateinamerika zu unterrichten. Das auf Initiative des Ibero-Amerika Vereins gegründete Institut für Iberoamerika-Kunde gibt zu diesem Zweck eine besondere Schriftenreihe über „Private Auslandsinvestitionen in Lateinamerika“ heraus. Schließlich ist als weiteres Beispiel die Informationsarbeit der Bundesstelle für Außenhandelsinformation zu erwähnen. Diese Aktivitäten auf deutscher Seite können aber nicht mehr sein als Ergänzungen der von den latein-

amerikanischen Ländern zu unternehmenden Bemühungen um günstige Investitionsbedingungen und um Unterrichtung über die sich dem ausländischen Kapital bietenden Anlagemöglichkeiten. Wichtigste Voraussetzung für eine Verstärkung des ausländischen Kapitalstromes in die kleineren lateinamerikanischen Länder ist jedoch deren Zusammenschluß zu größeren Märkten, ohne den eine kostensenkende Produktion in großen Serien unmöglich bleiben muß. Es ist daher verständlich, daß die deutschen Investoren in Lateinamerika die sehr zögernde Entwicklung des Integrationsprozesses im Rahmen der *Lateinamerikanischen Freihandelszone (ALALC)* und in letzter Zeit auch im *Gemeinsamen Zentralamerikanischen Markt (MCC)* mit Sorge beobachten.

3. Die weiteren Ansatzpunkte lateinamerikanischer Kritik — *Überforderung des inländischen Kapitalmarktes* und *unzureichende Devisenzufuhr* — haben in letzter Zeit stärker als alle anderen Argumente Emotionen aufwallen lassen. „Hinsichtlich der erwirtschafteten Renditen und deren Verwendung zur Reinvestition und zum Retransfer“, so heißt es in einem Beitrag von Professor W. Kraus¹²⁾, „werden in letzter Zeit geradezu phantastisch anmutende Zahlen genannt, die sicherlich dazu beigetragen haben, der in Fluß gekommenen Diskussion die rechte Würze zu geben“. Diese Zahlen lassen sich indessen kaum mit der Tatsache in Einklang bringen, daß nur rd. 30 Prozent vom gesamten im Ausland angelegten deutschen Privatkapital in Entwicklungsländer geflossen sind: „Der im Vergleich zu anderen Auslandsanlagen ... geringe Umfang der Direktinvestitionen in Entwicklungsländern läßt nur den Schluß zu, daß die Unternehmer bei weiteren Investitionen nur so mäßige Gewinne erwarten, daß sie bevorzugt in den Industrieländern bleiben. ... Damit widerspricht die Wirklichkeit jenen klassischen Imperialismus-Thesen, die davon ausgehen, daß Investitionen in Entwicklungsländern höhere Profite erzielen als solche in entwickelten Ländern; die Erfahrungen der Investoren sind offenbar andere.“¹³⁾

Seit Erscheinen dieser Veröffentlichung haben Untersuchungen von Professor Kraus in Zusammenarbeit mit R. Lehmann-Richter genaueren Aufschluß über Gewinnerzielung und Ge-

¹²⁾ W. Kraus, Ausbeutung der Entwicklungsländer durch Privatinvestitionen?, in: Materialien zur Entwicklungshilfe, hrsg. von der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer, Bonn 1969, S. 43, 49.

¹³⁾ Ebenda.

winntransfer deutscher Investoren in Entwicklungsländern gebracht. Danach lag Mitte der sechziger Jahre die durchschnittliche Nettoerndite der in Entwicklungsländern vorgenommenen deutschen Investitionen unter 7 Prozent und damit unter der im selben Zeitraum in der Bundesrepublik erzielbaren Durchschnittserndite. Von den Gesamtgewinnen sind rd. 30 Prozent transferiert und die restlichen rd. 70 Prozent im Ausland reinvestiert worden. Lateinamerikanische Fachleute bezeichnen die deutschen Privatinvestitionen in ihren Ländern in dieser Hinsicht als „Sonderfall“, der sich zum Teil daraus erkläre, daß es sich ausnahmslos um relativ junge Investitionen mit einem überdurchschnittlichen Reinvestitionsbedarf handele. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß sich mit fortschreitender technischer Entwicklung auch bei älteren Investitionen Gewinnentnahmen „phantastischen“ Ausmaßes immer weniger mit den Erfordernissen der betrieblichen Expansion und der Stärkung der Wettbewerbsposition vereinbaren lassen.

Die Stellungnahmen deutscher Investoren zu der lateinamerikanischen Forderung nach möglichst hohem Kapitalzufluß aus dem Ausland sind unterschiedlich. In nicht wenigen Fällen

hätten die Investoren gern einen größeren eigenen Kapitalanteil nach Lateinamerika gebracht als es ihnen die Investitionsgesetzgebung des betreffenden Landes erlaubt. Nicht selten wird aber auch Interesse an einer nationalen Kapitalbeteiligung geäußert, von der man sich gleichzeitig fundierte Landeskennntnis, erschlossene Absatzmärkte, Kontakte zu den für die Wirtschaft wichtigen Stellen der Verwaltung und der Verbände und alle weiteren Vorzüge der „joint ventures“ verspricht.

Zu den verständlichen lateinamerikanischen Sorgen um die Handelsbilanz wird aus der Sicht deutscher Investoren darauf hingewiesen, daß die großen mit deutschem Kapital aufgebauten Betriebe in Lateinamerika im allgemeinen zum Export gezwungen sind, da die engen Binnenmärkte ein kontinuierliches Wachstum dieser Betriebe nicht zulassen. Verschiedene Betriebe haben bereits den Export in die Bundesrepublik Deutschland und auch in die USA aufgenommen. Darüber hinaus besteht aber auch ein starkes Interesse an der Ausfuhr in andere lateinamerikanische Länder und — als Voraussetzung dafür — an der baldigen Schaffung funktionsfähiger gemeinsamer Märkte in Lateinamerika.

III. Einfuhr neuer Produkte aus Lateinamerika

Die auf dem Gebiet des deutsch-lateinamerikanischen Außenhandels zur Zeit vordringlichste Frage betrifft die Erhöhung und gleichzeitige Diversifizierung des lateinamerikanischen Exports. Steigende Deviseneinnahmen sind Voraussetzung für eine stetige Ausdehnung des Importvolumens; und steigende Einfuhren von Produktionsmitteln ermöglichen erst die angestrebte zügige Weiterentwicklung des Industrialisierungsprozesses. Ziel der Bemühungen einer lateinamerikanischen Exportförderung und einer deutschen Importförderung muß es daher sein, nicht allein die bestehenden Absatzmärkte für lateinamerikanische Exportgüter zu erweitern, sondern darüber hinaus auch für sögenannte nichttraditionelle Produkte neue Märkte zu öffnen. Diese Bemühungen liegen durchaus nicht nur im Interesse der lateinamerikanischen Entwicklungsländer, sondern sind — angesichts der engen Verbindung zwischen Exportvolumen und Importkapazität Lateinamerikas — von mindestens ebenso großer Bedeutung auch für die deutsche Wirtschaft.

Günstige Gesamtentwicklung des deutsch-lateinamerikanischen Außenhandels

Verfolgt man die Entwicklung des deutsch-lateinamerikanischen Warenverkehrs über einen längeren Zeitraum, so treten als besondere Merkmale ein zwar nicht extrem hohes aber ziemlich stetiges Wachstum, ein ständiger deutscher Passivsaldo und eine beträchtliche Konzentrierung auf wenige große lateinamerikanische Länder hervor. Von 1959 bis 1969 ergaben sich auf der Einfuhr- und auf der Ausfuhrseite Steigerungen von jeweils annähernd 61 Prozent. Mit dem Wachstum des gesamten deutschen Außenhandels hat aber der Warenverkehr mit Lateinamerika nicht Schritt gehalten. Infolgedessen verringerte sich von 1959 bis 1969 der Anteil Lateinamerikas an der deutschen Gesamteinfuhr von 9,4 Prozent auf 5,1 Prozent und am deutschen Gesamtexport von 7,3 Prozent auf 4,0 Prozent.

Tabelle 2:

Anteil Lateinamerikas am deutschen Außenhandel 1959—1969 (in Prozent)

Jahr	1959	1961	1963	1965	1967	1969
Anteil an:						
Deutscher Einfuhr	9,4	7,9	7,2	6,6	6,1	5,1
Deutscher Ausfuhr	7,3	6,8	4,7	4,4	4,5	4,0

Dazu ist jedoch zu sagen, daß in diesen Zahlen keinesfalls ein Sonderproblem Lateinamerikas, sondern eine ernst zu nehmende Tendenz im Güteraustausch der Bundesrepublik Deutschland mit vielen anderen Entwicklungsländern zutage tritt.

Ben Teils seiner 275-Millionen-Bevölkerung ist, zeigt die Tatsache, daß 1969 der deutsche Export nach Lateinamerika (1,2 Mrd. Dollar) noch nicht einmal ganz die deutsche Ausfuhr nach Österreich (1,3 Mrd. Dollar) erreicht hat, dessen Einwohnerzahl sich nur auf reichlich

Tabelle 3:

Deutsch-lateinamerikanischer Warenverkehr 1959—1969 (Mio. Dollar)

Jahr	1959	1961	1963	1965	1967	1969
Deutsche Einfuhr	800,9	876,8	939,0	1 154,6	1 072,7	1 283,4
Deutsche Ausfuhr	716,9	859,6	692,5	789,3	974,2	1 156,0
Saldo	84,0	17,2	246,5	365,3	98,5	127,4

Der deutsche Passivsaldo gegenüber Lateinamerika erreichte 1965 mit 365,3 Mio. Dollar seinen Höchststand und ist danach stark zurückgegangen: 1968 sank er auf seinen niedrigsten Wert von nur 16,3 Mio. Dollar und betrug 1969 wieder 127,4 Mio. Dollar. Der über den gesamten Betrachtungszeitraum erhebliche Überschub des deutschen Imports gegenüber dem deutschen Export nach Lateinamerika ist im Hinblick auf die Entwicklungserfordernisse und den großen Devisenbedarf der lateinamerikanischen Länder nur positiv zu bewerten. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die statistischen Angaben Lateinamerika als einen zuverlässigen Handelspartner der Bundesrepublik Deutschland und die Bundesrepublik als einen interessanten und stetig wachsenden Markt für lateinamerikanische Produkte erscheinen lassen. Wie begrenzt indessen immer noch die Aufnahmefähigkeit der Importmärkte Lateinamerikas infolge der niedrigen Durchschnittseinkommen eines gro-

7 Millionen beläuft. Der niedrige Import je Einwohner läßt zusammen mit dem eingangs aufgezeigten Wachstum der lateinamerikanischen Wirtschaft und dem in den meisten Ländern explosionsartigen Bevölkerungswachstum für die Zukunft noch eine gewaltige Ausdehnung der Importmärkte Lateinamerikas erwarten. Am Ende dieses Jahrhunderts wird es in Lateinamerika über 600 Millionen Konsumenten geben, deren Durchschnittseinkommen etwa dem heutigen Pro-Kopf-Einkommen Italiens entsprechen dürfte.

An der dargestellten Außenhandelsentwicklung bis 1969 haben die einzelnen lateinamerikanischen Länder sehr unterschiedlich partizipiert. Auf die drei wichtigsten Lieferländer (Brasilien, Chile, Argentinien) entfielen 1969 rd. 50 Prozent der deutschen Einfuhr aus Lateinamerika, und vom deutschen Export nach Lateinamerika nahmen die drei bedeutendsten Abnehmerländer (Brasilien, Argentinien, Mexiko) im selben Jahr 51 Prozent auf. Auch

durch den deutschen Importüberschuß sind nicht alle Länder gleichermaßen begünstigt worden. Extrem hohe Ausfuhrüberschüsse gegenüber der Bundesrepublik hat Chile erzielt (1969: 141,2 Mio. Dollar); die deutsche Einfuhr aus Chile betrug 1969 rd. 260 Prozent des deutschen Exports in dieses Land. Dagegen hat Mexiko seit Jahren in seinem Warenverkehr mit der Bundesrepublik erhebliche, die Devisenbilanz belastende Einfuhrüberschüsse hinnehmen müssen (1969: 78,7 Mio. Dollar).

Neue Märkte für neue Produkte

Die Ausfuhr der meisten lateinamerikanischen Länder besteht immer noch zum großen Teil aus „traditionellen“, das heißt seit Jahrzehnten oder sogar Jahrhunderten für den Export produzierten Rohstoffen des Bergbaus und der Landwirtschaft. So erzielt zum Beispiel Chile von seinen gesamten Ausfuhrerlösen fast 80 Prozent aus der Kupferausfuhr, Bolivien über 60 Prozent aus dem Export von Zinn, Kolumbien fast 65 Prozent aus dem Kaffee-Export und Venezuela sogar über 90 Prozent aus seiner Erdölausfuhr. Auch in der deutschen Einfuhr aus Lateinamerika zeigt sich bei vielen Ländern immer noch ein sehr starkes Übergewicht eines bestimmten Rohstoffes. Beispielsweise importierte die Bundesrepublik 1969 aus Bolivien Güter für 13,9 Mio. Dollar, davon aber allein für 13,7 Mio. Dollar NE-Metalle, vor allem Zinn. Der deutsche Gesamtimport aus Chile in Höhe von 228,5 Mio. Dollar bestand 1969 zu rd. 80 Prozent aus Kupfer, und von der Gesamteinfuhr der Bundesrepublik aus Kolumbien in Höhe von 84,1 Mio. Dollar entfielen fast 70 Mio. Dollar auf den Kaffeeimport.

Eine so ausgeprägte *Monokultur* bringt den lateinamerikanischen Ländern ernste Nachteile. In unerträglich hohem Maße sehen sie sich den Preis- und Nachfrageschwankungen auf dem Weltmarkt ihres jeweiligen Hauptexportproduktes ausgesetzt. Schon geringe Schwankungen nach unten verursachen ihnen schwere Devisenprobleme. Hinzu kommt, daß sich die bisherigen Hauptausfuhrgüter Lateinamerikas — von wenigen Ausnahmen abgesehen — durch eine sehr geringe Elastizität der Nachfrage in bezug auf Preis- und Einkommensänderungen in den Industrieländern auszeichnen. Und schließlich ist zu beobachten, daß „ganz allgemein ... die Technologie dazu (tendiert), die Quantität der für die Produktion

von Fertigerzeugnissen benötigten Rohstoffe zu senken¹⁴⁾. Das bedeutet mit anderen Worten, daß gerade diese Produkte denkbar schlecht geeignet sind, die lateinamerikanischen Entwicklungsländer an dem Wohlstandswachstum der Industrieländer in Europa und Nordamerika teilhaben zu lassen. Daher „hängt die Entwicklung dynamischer Wirtschaftsstrukturen in den unterentwickelten Ländern weitgehend von ihrer Chance ab, den Export von Industriegütern zu steigern“¹⁵⁾.

Die Notwendigkeit, neue (d. h. nichttraditionelle) Produkte zu erzeugen und neue Auslandsmärkte für diese neuen Produkte zu erschließen, ist wohl in allen lateinamerikanischen Ländern klar erkannt worden. So sagte Dr. Krieger Vasena im Oktober letzten Jahres in Hamburg, „daß das für die weitere Entwicklung Lateinamerikas benötigte Importvolumen von Jahr zu Jahr steigen wird. Aber diese Einfuhren müssen bezahlt werden. Daher müssen wir in den siebziger Jahren große Anstrengungen auf die Ausfuhr nichttraditioneller Produkte verwenden.“

Besondere Erwähnung verdienen die Exportförderungsmaßnahmen z. B. Brasiliens, Argentiniens, Kolumbiens und Mexikos. Aber auch auf internationaler Ebene sind in letzter Zeit in Lateinamerika interessante Institutionen zur Ausfuhrförderung entstanden, unter denen die bemerkenswerteste das *Interamerikanische Zentrum für Exportförderung (CIPE)* in Bogotá ist. Vicente de Arteaga, der Präsident des CIPE, stellte seine Institution auf der deutsch-lateinamerikanischen Wirtschaftstagung in Hamburg vor¹⁶⁾.

Die Initiative zur Gründung des CIPE ging von der Zweiten Außerordentlichen Konferenz der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) im Dezember 1965 in Rio de Janeiro aus. Es vergingen fast drei Jahre, bis im September 1968 ein Abkommen zwischen der OAS und der kolumbianischen Regierung den Weg für die praktische Arbeit des CIPE an seinem Hauptsitz in der kolumbianischen Hauptstadt Bogotá freigab. Ziel dieser Arbeit ist es, „neue Exportwege zu finden und zu nutzen und den Absatz von nichttraditionellen lateinamerikanischen Produkten, besonders von Fertig- und Halbfertigprodukten, auf allen Märkten zu verstärken“. Dabei ist nicht nur an den Ex-

¹⁴⁾ G. Myrdal, Politisches Manifest über die Armut in der Welt, Frankfurt a. M. 1970, S. 277, 284.

¹⁵⁾ Ebenda.

¹⁶⁾ Siehe hierzu: *Esto es el CIPE*, hrsg. von CIPE, Bogotá.

port in andere Kontinente, sondern ebenso an den Außenhandel zwischen den lateinamerikanischen Ländern gedacht, der auf mittlere Frist noch große Entwicklungsmöglichkeiten bieten dürfte. Dr. de Arteaga versteht seine Institution als „ein Schlüsselinstrument für die Wirtschaftsentwicklung Lateinamerikas“. Wenn es dem CIPE gelingt, seine anspruchsvollen Aufgaben zu erfüllen, wird diese Feststellung keine Übertreibung sein.

Eine wesentliche Aufgabe sieht Dr. de Arteaga darin, „wirtschaftliche Stabilität in einem Klima der Expansion und Entwicklung, nicht der Rezession zu erreichen. Die Lösung der traditionellen Probleme unserer Zahlungsbilanz soll nicht durch das so häufig in Anspruch genommene Hilfsmittel der Importrestriktion erreicht werden, die letztlich unsere eigene industrielle Entwicklung gefährdet ...; ebenso wenig durch das einfache Hilfsmittel neuer Auslandskredite, die auf die Dauer die Situation noch verschlimmert ...; sondern vielmehr durch eine ständige Steigerung unserer Exporte, die uns die für den Entwicklungsprozeß und die Industrialisierung jedes unserer Länder notwendigen Devisen bringen.“ Das bisherige Arbeitsprogramm des CIPE umfaßt vor allem die Unterstützung der lateinamerikanischen Länder bei der Schaffung neuer bzw. beim Ausbau bestehender Exportförderungseinrichtungen, die Schulung von Fachleuten der Regierungen und der Wirtschaft, die Erforschung der Absatzmärkte für lateinamerikanische Produkte, eine bewußte Stärkung der „Exportmentalität“ und den Aufbau eines Dokumentationsdienstes über die Außenhandelsituation der wichtigsten Fertig- und Halbfertigprodukte Lateinamerikas und über die bedeutendsten ausländischen Märkte für diese Produkte. Jede einzelne dieser Arbeiten ist wichtig; welche Ergebnisse sie zeitigen, wird vor allem davon abhängen, daß die Fachleute, denen sie übertragen werden, den engsten Kontakt zur Praxis des Außenhandels zu halten verstehen.

Hemmnisse des Außenhandels

Auf dem Weg einer Ware vom lateinamerikanischen Produzenten zum deutschen Konsumenten ist der Importzoll nur *ein* Hindernis unter vielen — und bei zahlreichen Produkten sicherlich noch nicht einmal das schwierigste. Vom Abbau der Zölle, der in die Zuständigkeit der EWG fällt, wird in späterem

Zusammenhang noch die Rede sein; an dieser Stelle ist zunächst auf einige nichttarifäre Außenhandelshemmnisse einzugehen.

Ein dauerhafter Absatzerfolg für ein neues lateinamerikanisches Produkt auf dem deutschen Markt setzt voraus, daß dieses Produkt sich gegen eine bereits vorhandene oder durch sein Erscheinen hervorge lockte deutsche Konkurrenz durchsetzt. Es gibt nur wenige lateinamerikanische Industrieerzeugnisse, die in Deutschland nicht hergestellt werden können und daher den Wettbewerb nicht zu fürchten brauchen. „Ausländische Märkte jenen wegzunehmen, die sie beherrschen, ist (aber)“, wie G. Myrdal¹⁷⁾ zutreffend bemerkt, „selbst für Unternehmen schwierig, die über die beste Ausrüstung verfügen. Für Unternehmen in unterentwickelten Ländern häufen sich die Schwierigkeiten durch die Knappheit an Führungskräften, Technikern und Arbeitern, durch den Mangel an Kapital und Geschäftssinn, der mit einer fortschreitenden Technik so eng verbunden ist, und durch den Mangel an Erfahrung in der Massenproduktion mit hohem Qualitätsstandard.“ In Lateinamerika kommt häufig noch eine zu geringe Förderung des Exports durch die eigene Regierung, in einigen Ländern sogar eine steuerliche Belastung der Ausfuhr bestimmter Produkte hinzu.

Im einzelnen erfordert die Wettbewerbsfähigkeit, daß Preis, Qualität (einschließlich Aufmachung und Verpackung, die auf den Konsumgütermärkten der Industrieländer immer wichtiger werden), Anpassung an qualitative und quantitative Nachfrageschwankungen und kontinuierliche Liefermöglichkeit über längere Frist den auf den deutschen Märkten gestellten hohen Anforderungen entsprechen. Die häufig zu hörende Vermutung, daß die lateinamerikanischen Länder infolge der niedrigen Lohnkosten besonders preiswert anbieten können, erweist sich nicht selten als Trugschluß. In einigen Fällen sind die Lohnkosten zwar absolut niedrig, nicht aber in Relation zur Produktivität der eingesetzten Arbeitskraft, was im Einzelfall aus der unzureichenden Ausbildung der Arbeiter, der ungenügenden Ausstattung mit Maschinen und Werkzeugen oder aus der vergleichsweise kleinen Produktionsmenge zu erklären sein mag. In anderen Fällen werden niedrige Lohnkosten durch hohe Kosten einer unrationellen Lagerung, Beförderung und Verteilung der Produkte aufgewogen. Nicht selten ist folglich immer noch von deutschen

¹⁷⁾ G. Myrdal, a. a. O., S. 278.

Importeuren zu hören, daß die Absicht, neue lateinamerikanische Produkte einzuführen, an den zu hohen Angebotspreisen scheitert.

Die Anforderungen an die Qualität und das Erfordernis der Anpassung an Nachfrageschwankungen sind nur in ständigem Kontakt mit dem ausländischen Absatzmarkt zu erfüllen. Oftmals kommen Konsumgüter aus Lateinamerika nach Deutschland in hervorragender Qualität, aber leider nach der Mode und dem Konsumentengeschmack der gerade vergangenen Saison. Die Konsumgütermärkte in den Industrieländern sind in den fünfziger und sechziger Jahren einem ständigen und sich beschleunigenden Wandel ausgesetzt gewesen. Wer sich auf diesen Märkten behaupten will, muß der Mode und dem Geschmack der Konsumentenmassen vorausereilen.

Diese kurzen Andeutungen mögen genügen, um einige konkrete Ansatzpunkte für eine erfolgversprechende lateinamerikanische Exportförderung bzw. deutsche Importförderung aufzuzeigen:

1. Es ist zu hoffen, daß das CIPE und auch die in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern entstandenen nationalen Exportförderungseinrichtungen der Versuchung widerstehen, neue Theorien des Außenhandels zu entwickeln und darüber die Bewältigung der praktischen Probleme zu vernachlässigen, die nur in enger Zusammenarbeit mit den Praktikern des Exports in Lateinamerika und den Praktikern des Imports in der Bundesrepublik Deutschland und anderen Industrieländern gelöst werden können.

2. Die erforderliche Kooperation zwischen dem Export drüben und dem Import hüber wird in einigen Ländern Lateinamerikas durch eine immer wieder — vor allem in Regierungsstel-

len — aufflackernde Skepsis gegenüber dem Handel erschwert. Dieser Skepsis muß durch eine gezielte Aufklärung über die produktiven Funktionen des Handels und seine besonders wichtige Rolle für exportabhängige Entwicklungsländer entgegengewirkt werden. Es wäre zu begrüßen, wenn das CIPE diese Aufgabe in sein Arbeitsprogramm aufnähme.

3. Die Schwierigkeiten mancher lateinamerikanischer Industrien, sich im internationalen Wettbewerb zu behaupten, erklären sich größtenteils daraus, daß für den inländischen Markt des betreffenden lateinamerikanischen Landes im Schutze hoher Zollmauern produziert werden kann. Zollschutz ist in vielen Fällen unumgänglich, um den Aufbau einer neuen Industrie überhaupt erst zu ermöglichen. Soll eine solche Industrie aber in größerem Maße exportfähig werden, so muß man sich entschließen, sie durch allmählichen Abbau der sie umgebenden Schutzmauern schrittweise dem Wettbewerb mit der ausländischen Konkurrenz auszusetzen. Hier zeigt sich, daß die Exportförderung häufig ohne die Unterstützung durch eine zielstrebige Industriepolitik erfolglos bleiben muß.

4. Von deutscher Seite müssen die lateinamerikanischen Bemühungen um neue Märkte unterstützt werden. Der Außenhandel mit Lateinamerika darf, wie der Vorsitzende des Iberoamerika Vereins, H. H. Waitz, in seiner Eröffnungsansprache auf der Hamburger Wirtschaftstagung sagte, „keine Einbahnstraße“ sein. Die jungen Institutionen der Exportförderung in Lateinamerika bedürfen vor allem der Anregung und Kritik aus der Sicht der deutschen Importpraxis. Auf diesem Gebiet sollte der Wirtschaftsdialog mit Lateinamerika vordringlich fortgesetzt werden.

IV. Lateinamerikanische Wünsche an die EWG

Die Integration der europäischen Industrieländer bereitet in Lateinamerika seit Gründung der EWG ernste Sorgen¹⁵⁾. Im Laufe der sechziger Jahre haben sich diese Sorgen kaum vermindert. Noch im Oktober 1970 sagte Dr. Krieger Vasena, Lateinamerika habe „immer

wieder die EWG gedrängt, konkrete Verhandlungen über die Vermeidung von Diskriminierungen aufzunehmen“; dennoch seien „die sechziger Jahre für Lateinamerika eine große Frustration geblieben“. Auch in der bereits zitierten „Deklaration von Buenos Aires“ wird „mit Sorge eine zunehmende Schwächung der traditionellen Bindungen zwischen den beiden Wirtschaftsgebieten festgestellt“, und es ist sogar von „Tendenzen einer schrittweisen Entfremdung zwischen beiden Gebieten“ die Rede.

¹⁵⁾ Siehe hierzu: J. Westphalen, Lateinamerika und die EWG, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 18/69 v. 3. 5. 1969.

In der Außenhandelsstatistik der letzten zwölf Jahre kann allerdings kaum eine überzeugende Bestätigung dieser skeptischen Feststellungen gefunden werden. Der Gesamtimport der EWG aus Lateinamerika hat sich von 1958 bis 1969 um 98 Prozent erhöht, also nahezu verdoppelt. Jahr für Jahr hat der Warenverkehr zwischen der EWG und Lateinamerika beträchtliche Salden zugunsten Lateinamerikas erbracht. 1969 belief sich der lateinamerikanische Aktivsaldo gegenüber den sechs europäischen Industrieländern auf 672 Mio. Dollar. Auch im Vergleich zu den assoziierten afrikanischen Ländern hat Lateinamerika bisher recht gute Exportergebnisse erzielen können.

Aus Tabelle 4 ist ersichtlich, daß fast alle lateinamerikanischen Länder 1969 höhere — zum Teil sogar wesentliche höhere — Exporte in den EWG-Raum erzielten als im Jahre 1958 und daß nur wenigen Ländern der Warenverkehr mit der EWG einen passiven Handelsbilanzsaldo gebracht hat.

Dennoch ist in Lateinamerika das Gefühl der „Frustration“ vorhanden. Diesem Gefühl lediglich mit dem Hinweis auf nüchterne Außenhandelsstatistiken entgegenzutreten, hieße eine ernste und dauerhafte Belastung der europäischen-lateinamerikanischen Beziehungen riskieren. Es kommt nämlich noch hinzu, daß die zu erwartende Erweiterung der Europä-

Tabelle 4:

Warenverkehr der EWG mit Lateinamerika 1958 und 1969 (Mio. Dollar)

Land	1958			1969		
	Einfuhr	Ausfuhr	Saldo für die EWG	Einfuhr	Ausfuhr	Saldo für die EWG
Argentinien	365	300	- 65	660	411	-249
Bolivien	5	13	+ 8	24	32	+ 8
Brasilien	225	255	+ 30	732	459	-273
Chile	118	61	- 57	421	158	-263
Kolumbien	73	68	- 5	146	96	- 50
Costa Rica	29	14	- 15	36	30	- 6
Kuba	38	69	+ 31	35	126	+ 91
Dominikanische Republik	11	16	+ 5	7	28	+ 21
Ekuador	49	21	- 28	60	48	- 12
Guatemala	22	20	- 2	54	35	- 19
Haiti	19	6	- 13	11	9	- 2
Honduras	8	7	- 1	53	18	- 35
Mexiko	115	126	+ 11	178	340	+162
Nicaragua	27	9	- 18	30	16	- 14
Panama	5	54	+ 49	26	102	+ 76
Paraguay	7	7	0	17	17	0
Peru	90	57	- 33	268	153	-115
El Salvador	48	16	- 32	59	29	- 30
Uruguay	39	35	- 4	57	38	- 19
Venezuela	276	296	+ 20	233	290	+ 57
Lateinamerika	1 569	1 450	-119	3 107	2 435	-672

Tabelle 5:

EWG-Einfuhr wichtiger Produkte (in Mio. Dollar)

	1958		1968	
	Aus Lateinamerika	Aus assoziierten Ländern *)	Aus Lateinamerika	Aus assoziierten Ländern *)
Kaffee	299,3	161,2	440,1	169,3
Kakao	32,1	75,6	18,3	114,3
Bananen	66,9	48,5	126,0	48,7
Mais	66,9	1,1	168,0	—,—
Baumwolle	132,2	53,0	168,0	52,9
Rindfleisch	38,7	1,0	69,7	1,1
Kupfer	80,1	119,5	308,2	343,0
Eisenerz	181,3	0,3	123,9	49,5
Erdöl	178,3	10,4	175,1	10,0

*) Assoziierte afrikanische Länder und Madagaskar.

ischen Gemeinschaften den Lateinamerikanern zusätzlichen Anlaß zur Sorge bietet. Man befürchtet — sicherlich nicht ganz ohne Grund —, daß nach einem Anschluß Großbritanniens die Länder des Commonwealth den bereits mit der EWG assoziierten afrikanischen Ländern gleichgestellt werden könnten. Dann würden unter den Entwicklungsländern als seitens der EWG nicht begünstigte „Drittländer“ fast nur noch die lateinamerikanischen Länder übrigbleiben. Es ist verständlich, daß die Gruppe der „Drittländer“, je kleiner sie wird, desto stärker die Befürchtung empfindet, durch die hochindustrialisierten europäischen Länder diskriminiert zu werden.

Aus diesem Grunde erscheint heute — am Beginn der Zweiten Entwicklungsdekade — ein europäisch-lateinamerikanischer Dialog dringlicher denn je. Dieser Dialog ist bereits von beiden Seiten mit je einem wichtigen Beitrag eröffnet worden.

Die „Deklaration von Buenos Aires“

Von lateinamerikanischer Seite ist Ende Juli 1970 die „Deklaration von Buenos Aires“ der *Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA)* vorgelegt worden. Schon seit Jahren nimmt sich dieses Koordinierungsgremium der europäisch-lateinamerikanischen

Beziehungen an. So hat z. B. im Juni 1968 in Santo Domingo eine CECLA-Konferenz stattgefunden, die sich vornehmlich mit der Assoziierungspolitik der EWG befaßte¹⁹⁾. Damals war die ein Jahr später erfolgte Erneuerung des Assoziierungsabkommens von Jaunde bereits in der Diskussion; nur einen Monat nach der CECLA-Konferenz von Santo Domingo wurde in Arusha der Assoziierungsvertrag zwischen der EWG und den ostafrikanischen Staaten Tansania, Uganda und Kenia unterzeichnet. Die damals von der CECLA veröffentlichte Resolution läßt einerseits volles Verständnis für die Entwicklungsprobleme der afrikanischen Länder und für den Beitrag der EWG zur Bewältigung dieser Probleme erkennen; andererseits wird aber eine klare Ablehnung aller Maßnahmen der Handelsdiskriminierung Lateinamerikas zum Ausdruck gebracht. Ferner wird auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich aus der Beibehaltung regional begrenzter Zollpräferenzen gemäß den Abkommen von Jaunde und Arusha für die Schaffung eines allgemeinen, weltweiten Präferenzsystems zugunsten der Fertig- und Halbfertigprodukte der Entwicklungsländer ergeben müssen. So berechtigt diese letztere Warnung ist, so wenig hat sich bisher erfreu-

¹⁹⁾ Siehe hierzu: J. Westphalen, EWG-Assoziierung aus lateinamerikanischer Sicht, in: *Überseerundschau*, Heft 10/68 (Oktober 1968), S. 8 f.

licherweise die Sorge um eine durch EWG-Präferenzen gestärkte Konkurrenz der assoziierten Länder in Afrika als begründet erwiesen. Im Gegenteil hat Lateinamerika bei verschiedenen wichtigen Konkurrenzprodukten, wie die Zahlen der Tabelle 5 zeigen, als Lieferant der EWG trotz der Bevorzugung seiner afrikanischen Konkurrenten durch Zollpräferenzen wesentlich besser abgeschnitten als die assoziierten Länder.

Erneut befaßte sich die CECLA mit dem Verhältnis Lateinamerikas zu den Industrieländern und speziell zu den Europäischen Gemeinschaften auf ihrer Tagung in Viña del Mar im Mai 1969. An die Beschlüsse und Erklärungen dieser Tagung, den sogenannten „*Consenso de Viña del Mar*“, knüpft die auf Ministerebene geführte außerordentliche CECLA-Tagung in Buenos Aires an, deren Ergebnisse in der „Deklaration von Buenos Aires“ vom 29. Juli 1970 zusammengefaßt sind.

In diesem jüngsten Dokument drängt die CECLA auf gemeinsame europäisch-lateinamerikanische Aktionen, deren Ziel eine Änderung der „ungünstigen Bedingungen“ sein soll, „unter denen sich die internationalen Beziehungen abwickeln“. Wiederum wird auch die Sorge hinsichtlich einer Bevorzugung der afrikanischen Länder geäußert: „Die fortschreitende Bildung von Sondersystemen, Assoziierungen oder sonstigen Einrichtungen einer exklusiven Vorzugsbehandlung sollte nach Ansicht der in der CECLA zusammengeschlossenen Länder nicht zu einer Zersplitterung der internationalen Zusammenarbeit führen. Auch sollten sich daraus keine Praktiken ergeben, die sich nachteilig für Lateinamerika auswirken.“

Die CECLA sieht ihre Deklaration als Auftakt für weitere Verhandlungen an und schlägt vor, den fernerer „Dialog zwischen Lateinamerika und den Europäischen Gemeinschaften auf hoher Ebene zu institutionalisieren“. Die CECLA selbst übernimmt die Aufgabe der „Kordinierung der Interessen der in ihr zusammengeschlossenen Länder gegenüber den Europäischen Gemeinschaften“. Aus den konkreten Einzelvorschlägen, die in einem umfangreichen Katalog in der der „Deklaration von Buenos Aires“ angefügten *Resolution* enthalten sind, verdienen die folgenden besondere Erwähnung:

1. Verbesserung der Bedingungen für die Einfuhr und die Vermarktung von Grundstoffen, Fertigprodukten und Halbfabrikaten aus Lateinamerika;

2. Prüfung der Auswirkungen der Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaften auf Lateinamerika;
3. neue, auf die Entwicklung Lateinamerikas ausgerichtete Finanzierungsmethoden, die einen stärkeren Zufluß von Mitteln der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften nach Lateinamerika unter Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse der relativ unentwickelten Länder zur Folge haben;
4. Bereitstellung von Finanzmitteln zur Erleichterung der Finanzierung lateinamerikanischer Exporte;
5. Zusammenarbeit zur Förderung der wissenschaftlichen und technologischen Infrastruktur in Lateinamerika;
6. Verbesserung der Bedingungen für die Vermittlung technologischen Wissens;
7. Errichtung eines nicht-gegenseitigen und nicht-diskriminierenden Systems allgemeiner Präferenzen für die aus Entwicklungsländern stammenden Fertig- und Halbfertigprodukte;
8. Ausdehnung der Entwicklungskredite der Europäischen Investitionsbank auf die Länder Lateinamerikas;
9. Gewährung technischer Hilfe auf solchen Gebieten, auf denen die Europäischen Gemeinschaften besondere Erfahrungen besitzen wie z. B. auf dem Gebiet der regionalen Integration.

In seiner Rede auf dem „Ibero-Amerika-Tag“ am 12. Oktober 1970 in Hamburg²⁰⁾ erklärte Bundeswirtschaftsminister Professor Schiller namens der Bundesregierung, „daß wir in vielen Dingen mit der Deklaration von Buenos Aires einig sind. Und wir werden in Brüssel unseren Standpunkt unmißverständlich vertreten“.

Ein Aktionsprogramm der EWG

Mitte Dezember letzten Jahres hat der EWG-Ministerrat „die positiven Ergebnisse der Konferenz von Buenos Aires ... begrüßt und eine Überprüfung der daraus hervorgegangenen Vorschläge ... eingeleitet. Es werden Kontakte

²⁰⁾ BMWI-Texte Nr. 113, Bonn 19. Okt. 1970.

mit den lateinamerikanischen Ländern geplant, um die Ziele und Verfahren des künftigen Dialogs zwischen diesen Ländern und der EWG näher zu definieren.“²¹⁾

In manchen wichtigen Punkten ist die Kommission der Europäischen Gemeinschaften jedoch mit ihrem Dialogbeitrag, der „Mitteilung der Kommission an den Rat“ vom 29. Juli 1969 über „Beziehungen zu den lateinamerikanischen Ländern“, der CECLA zuvorgekommen. Hinter der farblosen Bezeichnung „Mitteilung“ verbirgt sich ein umfassendes Dokument mit zahlreichen konkreten Vorschlägen, von denen hier nur wenige Beispiele erwähnt werden können, und einem aufschlußreichen statistischen Anhang über die Entwicklung der bisherigen europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen.

Durch den schon erfolgten Abbau der Außenzölle der EWG bleibt auf zollpolitischem Gebiet nur noch ein begrenzter Aktionsraum. So wird in der „Mitteilung“ die Bereitschaft zur Mitwirkung an der Schaffung eines Systems allgemeiner Zollpräferenzen der Industrieländer zugunsten von Industrieprodukten aus den Entwicklungsländern erklärt, und dieser Erklärung ist bekanntlich in der Zwischenzeit bereits ein konkretes Angebot gefolgt, das im September 1970 dem Sekretariat der Welt handelskonferenz unterbreitet worden ist. Die EWG ist „entschlossen, keine Anstrengungen zu scheuen, um so rasch wie möglich die allgemeinen Präferenzen zu verwirklichen“²²⁾. Als weitere Maßnahme auf diesem Gebiet ist zu erwähnen, daß der Ministerrat der EWG am

23. November 1970 eine Verordnung über die Beschleunigung der Ergebnisse der *Kennedy-Runde* für bestimmte, die lateinamerikanischen Länder interessierende Waren erlassen hat.

Ferner wird der Abschluß bilateraler Handelsabkommen mit lateinamerikanischen Ländern vorgeschlagen; auch auf diesem Gebiet sind seither Fortschritte erzielt worden: Mit Argentinien sind Verhandlungen im Gange, und mit Uruguay und Brasilien werden möglicherweise noch im Laufe des Jahres 1971 Verhandlungen aufgenommen. Eine weitere Empfehlung betrifft die Prüfung der Möglichkeiten zur Beseitigung noch bestehender mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen.

Darüber hinaus macht die Kommission eine Reihe von Vorschlägen zur technischen Hilfe und zur Finanzhilfe für Lateinamerika, unter denen die Förderung der lateinamerikanischen Exporte, die Zusammenarbeit mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank bei der Ausbildung von Fachleuten für regionale Integration und die Übergabe von Finanzmittelfonds in die Verwaltung der Interamerikanischen Entwicklungsbank erwähnt seien.

Zusammen mit der „Deklaration von Buenos Aires“ stellt dieses Aktionsprogramm der EWG für die künftige europäisch-lateinamerikanische Zusammenarbeit sicherlich einen guten und erfolgverheißenden Ausgangspunkt dar. Es ist zu hoffen, daß möglichst bald den beiderseitigen Programmen gemeinsame Aktionen folgen mögen.

V. Schlußbemerkung

Abschließend seien einige Punkte aus einer Resolution²³⁾ zitiert, die nach eingehender Beratung mit den lateinamerikanischen Experten die Deutsche Stiftung für Entwicklungsländer und der Ibero-Amerika Verein im Anschluß an die deutsch-lateinamerikanische Wirtschaftstagung in Hamburg am 15. Oktober 1970 veröffentlicht haben. In diesen Punkten,

die zugleich eine Zusammenfassung verschiedener Abschnitte des auf den vorangegangenen Seiten verfolgten Gedankenganges enthalten, sind einige vordringliche Fragen des künftigen deutsch-lateinamerikanischen Wirtschaftsdialogs noch einmal schlagwortartig formuliert:

1. Lateinamerika hat sehr großes Interesse an einem stärkeren Zufluß ausländischen Privatkapitals, nicht zuletzt auch in die kleineren und relativ weniger entwickelten Länder des Kontinents.
2. Die Diskussionen zwischen Experten und Investoren über die bestehenden Möglichkeiten und die notwendige Förderung der ausländischen Privatinvestitionen in La-

²¹⁾ Elemente einer Bilanz 1970 (Informatorische Aufzeichnung), hrsg. von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel Dezember 1970, S. 4 f.

²²⁾ Ebenda.

²³⁾ Spanische Fassung veröffentlicht in: Boletín. Núm 38/Año 17. Bonn, 23 de octubre de 1970. Hrsg. vom Presse- und Informationsdienst der Bundesregierung

teinamerika sollen intensiviert und die Ergebnisse dieser Gespräche der Öffentlichkeit in allgemeinverständlicher Form zur Kenntnis gebracht werden.

3. In einigen lateinamerikanischen Ländern erscheint eine noch klarere Abgrenzung der Interessensphären und Wirkungsgebiete des betreffenden Landes einerseits und der ausländischen Investoren andererseits wünschenswert.
4. Die wirksamste Maßnahme zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung Lateinamerikas liegt in der weitestmöglichen Öffnung der Märkte der europäischen Industriestaaten für lateinamerikanische Produkte.
5. Der Erklärung von Buenos Aires vom 29. Juli 1970 und der mit ihr verbundenen

Resolution ... sollte von seiten der europäischen Industrieländer größte Aufmerksamkeit zuteil werden.

6. So bald wie möglich sollte ein weltweites System allgemeiner Präferenzen zugunsten von Fertig- und Halbfertigprodukten aus Entwicklungsländern in Kraft treten.
7. Im Hinblick auf eine mögliche Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften sollten die berechtigten Interessen Lateinamerikas in angemessener Form berücksichtigt werden.
8. Die neuen Initiativen in Lateinamerika zur Förderung des Exports von nichttraditionellen Produkten verdienen seitens der Bundesrepublik Deutschland größtmögliche Unterstützung ...".