

des Herrschers von Afghanistan mit Erfolg entzogen haben und bis heute teilweise mit Erfolg entziehen, bildeten einen Faktor der Labilität der britischen Herrschaft in Indien, der zur existenziellen Bedrohung wurde, als Rußland sich zu Anfang des 20. Jahrhunderts nach seiner Niederlage im Krieg mit Japan einer Ausdehnung seines mittelasiatischen Einflußbereichs zuwandte. Die britische Indienregierung wollte gegen diese neue Bedrohung der Nordwestgrenze der Kolonie mit militärischen Vorkehrungen rüsten. Die damit verbundenen finanziellen Belastungen standen jedoch im Widerspruch zu den Zielen der Regierung in London, die sich von einer Steuersenkung eine Verbesserung der Wirtschaftsentwicklung versprach. Die Aufgabe der britischen Diplomatie wurde es in dieser Situation, einen Interessenausgleich zwischen England und Rußland herbeizuführen, der unter Verzicht auf die Belastungen einer militärischen Rüstung eine Sicherung der Nordwestgrenze Indiens bewirkte. Das Ergebnis dieser Bemühungen war das britisch-russische Abkommen von 1907.

Der Verfasser arbeitet die diplomatische Geschichte dieser Phase britisch-russischer Politik an Hand englischer Akten und Nachlässe heraus und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur europäischen diplomatischen Geschichte. Darüber hinaus zeigt die Untersuchung des Verfassers aber auch beispielhaft, welche Überlegungen zu kolonialen Abgrenzungen geführt haben, und ein Blick auf die jüngste Entwicklung macht deutlich, daß sich heute für die Staaten des indischen Subkontinents in ihrem Verhältnis zur Sowjetunion genau so, wenn nicht in noch schärferem Maße die Alternative stellt: Rüstung und Vernachlässigung der Entwicklung oder Diplomatie und Interessenausgleich.

Es ist selbstverständlich, daß der vom Verfasser untersuchte diplomatische Vorgang nicht eine modellhafte Lösung für die Probleme der Gegenwart bietet. Eine solche Annahme würde verkennen, daß das Abkommen von 1907 nur auf der Basis des ausgebauten diplomatischen Systems des 19. Jahrhunderts

richtig einzuschätzen ist. Der Vergleich mit dem untersuchten Modell zeigt jedoch, vor wieviel größeren Problemen die nachkolonialen Staaten in der Gegenwart stehen, wo es nicht mehr ein solches diplomatisches System gibt.

Dieter Schröder

STOKKE, BAARD RICHARD

Soviet and Eastern European Trade and Aid in Africa

Frederick A. Praeger, New York, Washington und London 1967, XX, 326 S.

In einer sehr sorgfältigen Analyse untersucht der Autor die Handels- und Entwicklungshilfebeziehungen, die sich zwischen der Sowjetunion und den europäischen Ostblockländern einerseits und den neuen afrikanischen Staaten andererseits seit Mitte der fünfziger Jahre bis hin zur Gegenwart entwickelt haben (die Volksrepublik China, Albanien und Jugoslawien werden aufgrund ihrer von den genannten Ländern unterschiedlichen Beziehungen mit Afrika in der vorliegenden Arbeit nicht behandelt). Obwohl Mitte 1965 vom gesamten Außenhandel Afrikas nur ca. 5,3 % auf den Handel mit dem Ostblock entfielen, wird dieser Anteil vom Autor dennoch als beachtlich bezeichnet, zumal da der Handel noch zehn Jahre vorher quasi null war und erst mit dem Abschluß des Handelsabkommens zwischen der Sowjetunion und Ägypten im Jahre 1954 ein größerer Schritt zur Aufnahme bedeutenderer Handelsbeziehungen getan wurde. Seitdem haben 22 Staaten Afrikas mit Ostblockländern Handelsabkommen getroffen; 14 Staaten erhielten in größerem Umfang Entwicklungshilfe.

Die Motive der Ostblockstaaten und der afrikanischen Länder für eine Verstärkung der Handelsbeziehungen und auch für eine Zusammenarbeit auf entwicklungspolitischem Gebiet, sieht der Verfasser im politischen wie wirtschaftlichen Bereich. Insbesondere der Sowjetunion ging es darum, nach der Stagnation der sowjetischen Expansionsbemühungen in Osteuropa ein neues ideologisches Betätigungsfeld zu erschließen.

Diesen Bemühungen des Ostens kam die Tendenz einiger afrikanischer Länder wie Ägypten, Ghana, Guinea und Algerien entgegen, die nach dem Einschlagen eines progressistischen politischen Kurses und der damit einhergehenden Abwendung von den ehemaligen Kolonialmächten eine stärkere Zusammenarbeit mit dem Ostblock suchten. Auch die Betrachtung der ökonomischen Hintergründe ergibt eine weitgehende Berührung der Interessen des Ostblocks und der afrikanischen Staaten. Die Konzentration insbesondere der sowjetischen Wirtschaft auf Investitionsgüterindustrien, verbunden mit einem gleichzeitigen Sinken des lokalen Angebots an natürlichen Grundstoffen vor allem in den osteuropäischen Staaten, legte es nahe, überschüssige und im Verhältnis zu den knapper werdenden Rohstoffen relativ billiger werdende Investitionsgüter in Entwicklungsländer zu exportieren, und zwar im Austausch gegen Rohstoffe und tropische landwirtschaftliche Produkte, zumal mit letzteren gleichzeitig die ständig steigende Nachfrage der Ostblockbevölkerung nach diesen Erzeugnissen, insbesondere Kaffee, Kakao und Zitrusfrüchte, befriedigt werden konnte. Umgekehrt standen die afrikanischen Entwicklungsländer vor der Notwendigkeit, durch eine Diversifizierung ihrer Rohstoffabnehmer ihre auf dem Weltmarkt überschüssigen und daher die Weltmarktpreise drückenden Landwirtschaftsprodukte und Rohstoffe gegen zusätzliche Kapitalgüter und Konsumerzeugnisse einzutauschen.

Aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen und Zielsetzungen in der Sowjetunion und ihren osteuropäischen Satelliten ergeben sich auch entsprechende Unterschiede in den Handelsbeziehungen der einzelnen Ostblockstaaten mit Afrika. Während der Handel der Sowjetunion mit ihren afrikanischen Partnern in erster Linie auf die einzelnen Entwicklungshilfeprojekte ausgerichtet ist und daher gewissen (oftmals politisch bestimmten) Fluktuationen unterliegt, gestaltete sich der in erster Linie auf die Sicherung von

Rohstoffquellen ausgerichtete Handel der osteuropäischen Staaten kontinuierlicher. Aus diesem Sachverhalt heraus erklärt sich weitgehend die zumindest noch in der Gegenwart überwiegende Bedeutung der Ostblocksatellitenstaaten im Handel mit Afrika (auf sie entfielen 56 % der Exporte und 64 % der Importe aus bzw. nach Afrika des gesamten Ostblocks), während die Sowjetunion als Kreditgeber (70,4 % der vom gesamten Ostblock bis 1966 an Afrika vergebenen Kredite) dominiert.

Zu Recht betont jedoch der Autor, daß sich dieses Handelsübergewicht der osteuropäischen Satelliten der Sowjetunion mit dem Beginn der in Form von Güterexporten erfolgenden Kreditrückzahlungen der afrikanischen Schuldnerländer zugunsten der Sowjetunion verändern wird. Allerdings ist der Autor skeptisch, ob es den afrikanischen Ländern gelingen wird, das für die Kreditrückzahlungen erforderliche zusätzliche Warenangebot zu schaffen. Die steigende Substitution von Baumwolle und Kautschuk durch synthetische Erzeugnisse auch im Ostblock läßt die Nachfrage nach diesen Produkten sinken, so daß für die afrikanischen Länder die Notwendigkeit besteht, durch eine Steigerung des Zitrusanbaues sowie eine Erhöhung der Textil- und Halbfertigprodukte-Produktion ein zusätzliches, von den Ostblockmärkten absorbierbares Angebot zu schaffen. Dagegen sieht der Autor kaum eine Möglichkeit, das afrikanische Angebot durch Erze, Mineralien und eventuell Brennstoffe zu erweitern, da dieser Handel Afrikas schon zu fest an den Westen gebunden sei. Bei dieser Betrachtung läßt der Verfasser die eigenen großen Reserven der Sowjetunion an bergbaulichen Rohstoffen, mit denen noch auf lange Zeit der Bedarf des gesamten Ostblocks gedeckt werden kann, ohne Berücksichtigung.

Bei der Betrachtung des Umfangs und der Zusammensetzung der afrikanischen Einfuhren aus dem Ostblock kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß der bisherige große Anteil der Kapitalgüter (ca. 75 %) ebenso wie auch das

Importvolumen überhaupt konstant bleiben wird. Unter Berücksichtigung der ebenfalls stagnierenden Zuwachsraten der afrikanischen Ausfuhren in den Ostblock würde dies bedeuten, daß der Anteil des Ostblockhandels Afrikas am Gesamtaußenhandel leicht zurückgehen wird. Die politischen Ereignisse in Ghana und Mali, die vom Autor nicht mehr berücksichtigt werden konnten, verleihen dieser Erkenntnis noch mehr Gewicht.

Mit Abstand wichtigster Handelspartner des Ostblocks ist Ägypten, das in den Jahren von 1954 bis 1965 allein 61 % des afrikanischen Ostblockhandels bestritt. Der Rest entfällt hauptsächlich auf etwa zehn andere Länder, in erster Linie die sogenannten progressiven Staaten, während der Handel mit den übrigen Staaten unbedeutend ist. Obwohl genaue Zahlen über die Handelsbeziehungen nicht verfügbar sind, dürfte feststehen, daß der Handel der meisten afrikanischen Staaten mit dem Ostblock stark defizitär ist, wobei sogar noch eine Tendenz zur Steigerung der Defizite besteht. Leider hat der Verfasser die politischen Hintergründe der ökonomischen Beziehungen auf Grund ihrer schwierigen Erfäßbarkeit fast vollständig ausgeklammert. Wohl aus diesem Grund erfährt der Leser nichts darüber, warum es dem Ostblock im Falle mehrerer Länder, so zum Beispiel der Elfenbeinküste und Kameruns, nicht gelang, auf handels- oder entwicklungspolitischem Gebiet in bedeutenderem Maße Fuß zu fassen. Eine, wenn auch untergeordnete, Rolle dürfte in diesem Zusammenhang spielen, daß die staatlichen Außenhandelsorganisationen der Ostblockländer beim Handel mit den progressistischen Ländern auf staatliche oder zumindest halbstaatliche Handelsgesellschaften treffen, die ihrer Funktion nach den Handelsorganisationen des Ostblocks weitgehend entsprechen und mit denen man daher lieber zusammenarbeitet als mit den in den übrigen afrikanischen Ländern vorhandenen privaten Firmen und deren andersartigen und differenzierteren Geschäftspraktiken.

Die Entwicklungshilfe des Ostblocks

unterscheidet sich weitgehend von der des Westens. Grundsätzlich wird die Hilfe nur auf Kreditbasis, allerdings zu sehr „weichen“ Bedingungen, vergeben. Gehälter für die Ostblockexperten sind in den Krediten enthalten, können jedoch vom Empfängerland in lokaler Währung (Gegenwertmittel) bezahlt werden. Die Projektinitiative kann sowohl vom Geber als auch vom Nehmer ausgehen; in der Praxis der letzten Jahre sah es jedoch so aus, daß Ostblockexperten an der Aufstellung der nationalen Entwicklungspläne beteiligt wurden, wobei der Ostblock dann einen Teil der im Plan enthaltenen Projekte finanzierte. Die Mitwirkung bei der Aufstellung der Entwicklungspläne führte auch dazu, daß der Ostblock immer stärker von der bisher praktizierten Projektbindung seiner Hilfe Abstand nahm und zur Programmfinanzierung überging.

In einer Hinsicht, so der Verfasser, unterscheidet sich die Entwicklungshilfe des Ostblocks kaum von der des Westens: im übertriebenen Bürokratismus, der in der Aufstellung aufwendiger Lieferlisten und einer schleppenden Abwicklung zum Ausdruck kommt. Auch in der Frage der Partnerschaftsleistungen ergibt sich in den Auffassungen des Ostblocks und der westlichen Geberländer eine Übereinstimmung. Von den Empfängerländern wird grundsätzlich ein Eigenbeitrag in lokaler Währung zu den mit östlichen Krediten finanzierten Projekten verlangt. Wie weit allerdings der Osten — ebenso wie in vielen Fällen auch westliche Geberländer — bei einzelnen Vorhaben von diesem Grundsatz abweicht (sei es aus politischen Gründen oder weil das Empfängerland selbst die lokalen Kosten nicht aufbringen kann), wird vom Verfasser leider nicht beantwortet. Mangelnde Informationen dürften jedoch hierfür die Ursache sein.

Eine monetäre Kosten-Nutzen-Analyse der vom Ostblock durchgeführten Projekte wurde erst in den letzten Jahren und auch nur anhand des Wachstumsbeitrages der Projekte zur Gesamtwirtschaft des Empfängerlandes vorgenommen. In den davorliegenden Anfangs-

jahren der Ostblockhilfe wurden meist keine Überlegungen über die ökonomische Notwendigkeit der Projekte angestellt. Ferner wurden zahlreiche Projekte durchgeführt, deren Finanzierung vom Westen abgelehnt worden war (Assuan-Staudamm). Gerade bei der Beurteilung des Verhaltens des Ostblocks bei diesen (vom Westen abgelehnten) Projekten wird die vom Verfasser weitgehend ausgeklammerte Beleuchtung der politischen Hintergründe als ein Mangel dieser ansonsten vorzüglichen Arbeit empfunden. Allerdings ist dem Autor zugute zu halten, daß gerade auf diesem Gebiet eine sorgfältige Analyse auf Grund der äußersten Zurückhaltung sowohl der östlichen als auch der afrikanischen Behörden bei der Publizierung von Informationen über die Hintergründe einzelner Projekte kaum möglich ist. Aus dem gleichen Grund hat der Verfasser auch eine Analyse der Militärhilfe des Ostblocks an Afrika aus seiner Untersuchung ausgeklammert. Noch in einem weiteren Merkmal unterscheidet sich die Hilfe des Ostblocks von der westlicher Länder: Kapitalhilfe und Technische Hilfe sind stets eng miteinander gekoppelt. Hervorzuheben ist hierbei die starke Beteiligung von „on the job training“ einheimischer Arbeitskräfte für die spätere Übernahme von Management und technischer Betreuung der erstellten Anlagen. Die Parallele zur Ostblockhilfe auf dem Gebiet der Erstellung von Industrieanlagen und der Ausbildung des entsprechenden Personals stellt nicht der westliche Staat dar, sondern eher die privaten ausländischen Investoren bzw. Lieferanten.

In den Jahren von 1954—1962 vergab der Ostblock 4,3 Mrd. Dollar Entwicklungshilfe an die Dritte Welt, wovon 1,351 Mrd. Dollar oder 28 Prozent auf Afrika entfielen. 1962—1967 stieg dieser Anteil sogar auf 35 Prozent. Ende 1966 stammten 20 Prozent der von Afrika bis zu diesem Zeitpunkt insgesamt erhaltenen Entwicklungshilfe aus Ostblockländern.

Ob die wachsende Bedeutung Afrikas als Empfänger von Entwicklungshilfe des Ostblocks auf eine langfristige poli-

tische Schwerpunktbildung des Ostens in Afrika oder allein auf eine vorübergehende verstärkte Aktivität zu Beginn der Unabhängigkeit einer großen Zahl afrikanischer Staaten Anfang der sechziger Jahre zurückzuführen ist, wird vom Verfasser leider nicht beantwortet.

Entsprechend seiner Bedeutung als wichtigster Handelspartner des Ostblocks in Afrika steht Ägypten auch als Empfänger von Entwicklungshilfe aus dem Ostblock an erster Stelle. Im Zeitraum von 1957—1966 erhielt Ägypten Kredite in Höhe von 1,4 Mrd. Dollar. Erst mit weitem Abstand folgen Algerien (346,5 Mill. \$), Äthiopien (114 Mill. \$), Ghana (89 Mill. \$), Mali (75,5 Mill. \$) und Somalia (74,0 Mill. \$). Acht weitere Länder, darunter u. a. Kenia, Tunesien und Guinea, erhielten Kredite zwischen 12 und 50 Mill. \$.

50 Prozent der Ostblockhilfe entfielen auf schwerindustrielle Güter und Kraftanlagen, die überwiegend in den vom Osten finanzierten Entwicklungsprojekten Verwendung fanden. Während die Sowjetunion vorwiegend grundlegende industrielle Großprojekte und umfangreiche Infrastrukturmaßnahmen durchführte, konzentrierten sich die osteuropäischen Länder stärker auf kleine und mittlere industrielle Vorhaben.

Die oft sehr schleppende Auszahlung der Kredite hing weitgehend von der Größe und Art der einzelnen Projekte ab. Im Falle großer Vorhaben der Sowjetunion vollzog sich die Auszahlung im Durchschnitt langsamer als bei den kleineren Projekten ihrer Satelliten, was vom Verfasser auf die für Großvorhaben relativ lange Vorbereitungs- und Bauzeit zurückgeführt wird. So waren 1965/66 erst 30 Prozent der in den Jahren 1954—1962 vom Ostblock zugesagten Kredite ausgezahlt.

Eine Zusammenarbeit der Ostblockstaaten untereinander, etwa in Form von Gemeinschaftsprojekten, konnte der Verfasser nicht feststellen. Allerdings scheinen informelle Absprachen zu bestehen, um Überschneidungen und Interessenkollisionen zu vermeiden und die Hilfe der einzelnen Länder schwerpunktartig zu konzentrieren.

Bei der Analyse der monetären Bewertung des Güteraustausches zwischen dem Ostblock und seinen afrikanischen Wirtschaftspartnern stieß der Verfasser auf besondere Schwierigkeiten. Zu den auch hier wieder auftretenden Problemen der Beschaffung zuverlässiger Informationen kommt der Umstand der Anwendung von sogenannten Verrechnungspreisen im internen und externen Ostblockhandel, die mit den Weltmarktpreisen nicht vergleichbar sind, sowie die vollständige Trennung zwischen interner und externer Preispolitik des Ostblocks.

Entgegen der oft geäußerten Annahme, der Ostblock zahle seinen afrikanischen Handelspartnern in nicht wenigen Fällen geringere als Weltmarktpreise, kommt der Verfasser überraschenderweise zu dem Ergebnis, daß die Ostblockpreise im Durchschnitt mit den auf dem Weltmarkt erzielten Preisen übereinstimmen. In den ersten Jahren nach der Aufnahme bilateraler Handelsbeziehungen erhielten einige Länder wie z. B. Ägypten und der Sudan sogar bessere, vermutlich allerdings politisch motivierte Bonus-Preise, um dem Osten das „Fuß-Fassen“ zu erleichtern. Eine Ausnahme stellt Ghana dar, das meist schlechtere als Weltmarktpreise erzielte. Ferner erklärt der Autor Abweichungen der vom Ostblock gezahlten Preise von den Weltmarktpreisen zum Teil damit, daß der Handel mit den Ostblockstaaten durch mehrjährige Handelsabkommen mit festgelegten Preisen und Mengen fixiert ist, während die Weltmarktpreise gewissen Fluktuationen unterliegen. Ferner weist der Verfasser zu Recht darauf hin, daß die Ostblockländer oftmals eine preisliche Überbewertung ihrer Lieferungen an afrikanische Länder vornehmen, wodurch für die Afrikaner der Vorteil der Zahlung höherer als Weltmarktpreise für die eigenen Produkte meist wieder kompensiert wird.

Zum Abschluß seiner Arbeit trifft der Autor die Feststellung, daß der Ostblock im Verhältnis zum Volumen seiner Hilfe bedeutende Erfolge erzielt habe. Leider bleibt es bei dieser Feststellung, ohne sie ausführlich genug zu

erklären und zu belegen. Da gesagt wird, daß eine Quantifizierung des Wachstumsbeitrages der (Ostblock-) Hilfe auf Grund ihres Freisetzungseffektes anderer externer Mittel nicht möglich sei (Zurechnungsproblem), versteht der Verfasser unter „Erfolg“ wohl die mit zunehmender Erfahrung des Ostblocks mit der Entwicklungshilfe verbesserte Planung und Durchführung der Projekte. Neben der allmählichen Überwindung zahlreicher Anfangsschwierigkeiten, die in der zu betont ideologischen Ausrichtung und der mangelhaften Kenntnis und Berücksichtigung der afrikanischen Eigenheiten begründet waren, war die Aufstellung von umfassenden Entwicklungsplänen in vielen afrikanischen Empfängerländern von Ostblockhilfe in den Jahren nach 1962 eine bedeutende Orientierungshilfe bei der Auswahl und Ausgestaltung der Projekte, was sich in einer wesentlichen Erhöhung der Wirksamkeit der Hilfe auswirken mußte.

Die nicht erschöpfende Beantwortung der Frage nach dem Erfolg der Entwicklungshilfe des Ostblocks kann dem Autor jedoch nicht zur Last gelegt werden. Einmal haben die Ostblockländer offensichtlich selbst keine Methode zur umfassenden mikro-ökonomischen, sozialen und politischen Bewertung des Entwicklungseffektes ihrer Projekte entwickelt. Und selbst wenn sie dies getan hätten, dürfte man kaum erwarten, daß entsprechende Informationen publiziert würden. Hier könnte die verdienstvolle Arbeit des Autors durch zusätzliche Analysen der Projektauswirkungen in Form von an Ort und Stelle durchzuführenden Projektuntersuchungen vielversprechend weitergeführt werden.

Wolfgang Ulbrich