

Prebisch, Raúl

Article — Digitized Version

Exportsteigerung als Voraussetzung des Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländer

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Prebisch, Raúl (1965) : Exportsteigerung als Voraussetzung des Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländer, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 45, Iss. 10, pp. 525-531

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133531>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Exportsteigerung als Voraussetzung des Wirtschaftswachstums in Entwicklungsländern

Prof. Dr. Raúl Prebisch, New York *)

Nachstehend veröffentlichen wir den Text eines vielbeachteten Vortrages, den der Verfasser, der Generalsekretär der 1964 institutionalisierten Welthandelskonferenz (United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD), am 16. 6. 1965 vor dem Übersee-Club in Hamburg gehalten hat. Um die Unmittelbarkeit der Wirkung nicht zu beeinträchtigen, ist am Sprachstil des Vortrages nur wenig geändert worden.

Ich stehe auf dem Standpunkt, daß die Entwicklungsländer ihre Probleme in der Hauptsache durch eigene Bemühungen lösen müssen. Deshalb müssen sie sehr bedeutsame Reformen ihrer Wirtschafts- und Sozialstrukturen durchführen, die Bodeneigentum, Steuersystem und Erziehungswesen berühren, um eine ständige Verbesserung ihres relativ niedrigen Lebensstandards sicherzustellen. Wenn wir die Notwendigkeit einer neuen Politik der internationalen Kooperation predigen, so übersehen wir doch keineswegs diese fundamentale Verantwortung, die die Entwicklungsländer tragen. Selbst die beste Politik internationaler Zusammenarbeit wäre zu einem völligen Fehlschlag verurteilt, wenn die Entwicklungsländer dieser Verantwortung nicht nachkommen würden. Aber ich bin außerdem davon überzeugt, daß auch die beste Entwicklungspolitik dieser Länder keinen Erfolg haben kann, wenn nicht jene optimale internationale Zusammenarbeit hinzukommt.

In anderen Worten, was gebraucht wird, sind aufeinander abgestimmte Bemühungen auf nationaler und internationaler Ebene. Das ist die zentrale Konzeption, auf der die Arbeit der UNCTAD aufbaut. Es handelt sich also nicht um eine Konfrontation verschiedener Welten, sondern eher um einen Versuch, eine bessere Übereinstimmung der Geister zu erzielen, um gemeinsame Lösungen zu ermöglichen, die nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch und gesellschaftspolitisch von überragender Bedeutung sind. Die Haltung, die die Regierungen in den nächsten fünfzehn oder zwanzig Jahren einnehmen, wird die zukünftige Welt gestalten. Sie wird über die politischen Systeme entscheiden, unter denen der Entwicklungsprozeß der vorläufig noch an der Peripherie gelegenen Länder verlaufen wird. Und das ist von allergrößter Bedeutung für die gesamte Welt.

*) Die Übersetzung der Bandabschrift des in freier Rede in englischer Sprache gehaltenen Vortrages besorgte Hubert Höping, Hamburg.

DER BEGRIFF DER HANDELSLÜCKE

Da wäre als erstes Thema die sogenannte „Handels-lücke“. In der Tat kreisten viele Gespräche in Genf um diesen Begriff. Warum? Der Grund lag in einer ganz einfachen, auf Tatsachen beruhenden Erfahrung. Die Erfahrungen der letzten dreißig Jahre haben gezeigt — und zeigen es immer noch —, daß die wirtschaftliche Entwicklung der Entwicklungsländer einen wachsenden Bedarf an Einfuhren von Anlagegütern, Halbfertigfabrikaten und Verbrauchsgütern aus den Industrieländern mit sich bringt. Der Bedarf der Entwicklungsländer an diesen Gütern steigt sehr schnell. In der Tat wächst der Bedarf eines Landes an Industrieprodukten um so schneller, je höher seine gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate liegt. Es ist allgemein bekannt, daß in unserer heutigen Welt die Nachfrage nach Grundstoffen, die von den Entwicklungsländern produziert und exportiert werden, mit sehr wenigen Ausnahmen dazu neigt, nur sehr langsam zu wachsen. Das liegt an einer ganzen Reihe sowohl wirtschaftlicher als auch technischer Faktoren, wie z. B. die zunehmende Verwendung von Kunst- und Ersatzstoffen. Hinzu kommen politische Faktoren. So treten zu diesen natürlichen wirtschaftlichen und technischen Faktoren die Folgen einer protektionistischen Politik hinzu. Aber man sollte keineswegs glauben, daß eine Liberalisierung des Rohstoffhandels das Problem lösen könnte. Sie wäre sehr nützlich, würde aber nicht das Problem der Nachfragedisparitäten lösen, der Disparität zwischen der Weltnachfrage nach Rohstoffen und dem Bedarf der Entwicklungsländer an Industrieprodukten. Diese Disparität wächst ständig und stellt jene oft zitierte Handelslücke der Entwicklungsländer dar. Das ist ein sehr einfacher Begriff, den wir mit Hilfe einiger Berechnungen zu erläutern versucht haben. Das hat nicht den Zweck, den Umfang dieser Handelslücke genau zu bestimmen, sondern soll nur eine Vorstellung von der Größenordnung dieses Phänomens vermitteln.

Inspiziert durch Präsident Kennedy proklamierte die Generalversammlung der Vereinten Nationen das „Jahrzehnt der Entwicklungshilfe der Vereinten Nationen“ und empfahl den Regierungen der Industriestaaten eine stärkere Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern, damit diese bis 1970 eine Wachstumsrate von wenigstens 5% jährlich erreichen können. Es ist berechnet worden, daß, um dieses Ziel bis zum Ende dieses Jahrzehnts zu erreichen, die Entwicklungsländer insgesamt für 20 Mrd. \$ mehr Güter von Industriestaaten einführen müssen, als sie aus ihren Ausfuhrerlösen für Rohstoffe und einige Industrieprodukte bezahlen können, wenn die Wachstumsrate ihres Exports sich gegenüber dem letzten Jahrzehnt nicht verändert. Natürlich werden die Entwicklungsländer diese Wachstumsrate von wenigstens 5% nicht erzielen können, wenn sie keine zusätzlichen Ausfuhrerlöse zur Bezahlung dieser höheren Einfuhren im Werte von 20 Mrd. \$ zur Verfügung haben. Sie werden dann weiterhin eine sehr niedrige Wachstumsrate mit all ihren wirtschaftlichen, sozialen und politischen Konsequenzen aufweisen, während ihre Bevölkerung nach wie vor sehr schnell anwächst. Diese Zahl von 20 Mrd. \$ ist kritisiert worden; deshalb wird eine Konferenz mit Experten der Entwicklungsländer stattfinden, um Fragen der Methodologie zu diskutieren. Aber es spielt keine Rolle, ob die erforderliche Summe 20, 24 oder 14 Mrd. \$ beträgt. Wichtig ist nur, daß allgemein anerkannt worden ist, daß diese Disparität existiert und daß diese Tendenz korrigiert werden sollte, um das Ziel einer Wachstumsrate von wenigstens 5%, die später noch verbessert werden soll, zu ermöglichen.

MOGLICHKEITEN DER SCHLISSUNG DER HANDELSLÜCKE

Was sind nun die Maßnahmen, die die Konferenz für notwendig erachtete, um die Lösung dieses Problems der Handelslücke in Angriff zu nehmen? Grundsätzlich sollte diese Handelslücke durch gesteigerte Exporte der Entwicklungsländer in die Industriestaaten geschlossen werden. Hilfe, d. h. die Überweisung finanzieller Hilfsmittel im allgemeinen, Privatinvestitionen, die Bereitstellung öffentlicher Mittel, alles dies ist sehr bedeutsam und sollte dazu beitragen, die Lücke an Ersparnissen zu schließen, aber zusätzlich existiert ja noch — wie erwähnt — die Handelslücke. Hier handelt es sich um einen größeren Betrag, der durch eine Exportsteigerung aufgebracht werden sollte. Ich glaube, daß trotz einiger theoretischer Meinungsverschiedenheiten diese Schlußfolgerung allgemein akzeptiert worden ist.

Um welche Arten von Exporten handelt es sich aber? Wie ich schon festgestellt habe, können wir nicht optimistisch sein, was die Möglichkeit einer wesentlichen Steigerung der Exporte von Rohstoffen anbelangt, selbst wenn eine gute Liberalisierungspolitik für den Handel durchgeführt wird. Diese könnte die

gegenwärtigen Exporte verbessern, aber auf Grund der nur langsam wachsenden Nachfrage nach dieser Art von Gütern würde sie nicht das Problem der Handelslücke lösen können. So wird die Lösung im wesentlichen darin gefunden werden müssen, daß man die Exporte von Industrieprodukten der Entwicklungsländer steigert. Aber wie? Kürzlich hatte ich die Gelegenheit, mich mit einigen Journalisten zu unterhalten, und es wurden mir einige interessante Fragen gestellt. Eine dieser Fragen lautete: „Auf welche Art und Weise, glauben Sie, könnten Sie die Lage der Entwicklungsländer verbessern, wenn Sie gleichzeitig neue Hindernisse für den Handel errichten? Warum versucht die Konferenz, neue Schwierigkeiten für den Handel zu schaffen?“ Ich antwortete, daß genau das Gegenteil zuträfe. Bei unserem Versuch handelt es sich darum, den Welthandel zu liberalisieren, um den Export der Entwicklungsländer zu erleichtern. Das ist auch der Grund, warum ich die Kennedy-Runde für eine Initiative von weitreichender Bedeutung halte.

Die allmähliche Zollsenkung, wie sie von der Kennedy-Runde vorgeschlagen wird, ist von überragender Bedeutung für den Welthandel, und ich glaube, daß die der Kennedy-Runde zugrunde liegende Idee sehr vernünftig ist. Aber diese Theorie und die ihr entsprechende Politik der Kennedy-Runde müssen den Bedürfnissen der Entwicklungsländer angepaßt werden. Meiner Meinung nach hat der große Fehler, der in dieser Hinsicht gemacht wird, nichts mit der gesunden Logik der Theorie eines freieren Handels zu tun, sondern liegt darin begründet, daß man versucht, diese Theorie ohne Rücksicht auf die großen Unterschiede im Entwicklungsstand der einzelnen Länder zu verwirklichen. Es ist ein bekannter Witz, daß alle von uns gleich sind, einige aber etwas weniger als die anderen. Das trifft auf den Entwicklungsstand der einzelnen Länder zu, und nach meiner Ansicht ist es ein großer Fehler, die oben erwähnte Theorie und die ihr entsprechende Politik zu verwirklichen, ohne diese grundlegenden Unterschiede zwischen den einzelnen Ländergruppen zu berücksichtigen. Wenn im Laufe der Jahre, und zwar vieler Jahre, die Unterschiede zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern verschwinden werden — und ich hoffe, daß das eines Tages der Fall sein wird —, dann können wir die gleiche Theorie und die gleiche Politik auf alle Länder anwenden, aber in der langen Übergangszeit müssen wir die Politik der Zollsenkungen und der Beseitigung von Handelsbeschränkungen dieser besonderen Lage anpassen. Aber wie soll das geschehen?

Wie Sie wissen, ist es das Ziel der Kennedy-Runde, eine allgemeine für alle geltende Zollsenkung, besonders zwischen den entwickelten Ländern, zu erreichen. Das würde für die Handelsbeziehungen zwischen Industrieländern sehr vorteilhaft sein, aber ich fürchte, daß auf Grund der größeren Konkurrenzfähigkeit der Industrieländer die Entwicklungsländer nicht in der Lage sein werden, die gleichen Vorteile zu erzielen. Unser Vorschlag ist es nun, daß die Zollsenkungen

bei den entwickelten Staaten schneller angewendet werden. Wenn die Industrieländer sich z. B. untereinander auf eine Zollsenkung von 25 % einigen, so sollten sie gleichzeitig die Zollsenkungen für Exporte der Entwicklungsgebiete zu einem höheren Prozentsatz senken, sagen wir um 40 statt um 25 %. Würde dieses Verfahren größere Handelshindernisse schaffen? Natürlich nicht!

Es würde lediglich für die Entwicklungsländer diese globale Zollsenkung vorwegnehmen. Man könnte nun fragen, was die Entwicklungsländer dann tun werden? Sie werden ihre im allgemeinen sehr hohen Zölle beibehalten. Lateinamerika z. B. wird seine im Durchschnitt über 100 % liegenden Zollsätze nicht ändern. Im GATT wurde nun schließlich anerkannt, daß Konzessionen, die von den Industriestaaten gemacht werden, gegenwärtig noch nicht durch entsprechende Konzessionen der Entwicklungsländer aufgewogen werden sollten. Das ist eine formelle Einschränkung des Prinzips der Gegenseitigkeit der Zollsätze, aber man sollte sich nicht darüber täuschen, was das bedeutet. Gegenseitigkeit wird im Handel immer vorhanden sein, denn wenn die Entwicklungsländer mehr in die Industriestaaten exportieren, werden sie in die Lage versetzt, mehr von ihnen abzunehmen. Die Entwicklungsländer nehmen zwar Gold und Devisen ein, neigen aber dazu, mehr auszugeben, als sie haben. In dieser Hinsicht besteht also keine Gefahr neuer Handelshindernisse. Tatsächlich wird die Reziprozität eher verstärkt. Die Entwicklungsländer müssen zwar auch Konzessionen machen, aber sie können keine drastischen Zollsenkungen einführen, bevor ihre industrielle Struktur gestärkt worden ist. Um das zu erreichen, müssen sie eine andere Industrialisierungspolitik verfolgen, als sie in den vergangenen 40 Jahren durchgeführt worden ist.

Ich habe bereits erwähnt, daß die Handelslücke im wesentlichen durch die Ausfuhr von Industrierzeugnissen der Entwicklungsländer in die Industriestaaten geschlossen werden sollte, aber die Entwicklungsländer können ihrerseits auch eine Menge dazu beitragen, um die Handelslücke durch Importsubstitution zu verringern. In anderen Worten, die Handelslücke sollte durch zwei zusammengehende Maßnahmen geschlossen werden: erstens durch eine Steigerung der Ausfuhr industrieller Fertigwaren in die Industrieländer und zweitens durch eine Importsubstitution in den Entwicklungsländern. Aber die bisher verfolgte Politik war keineswegs die richtige, und wir leiden nun an ihren Folgen, besonders in jenen Ländern an der Peripherie der Weltwirtschaft, die den Prozeß der Industrialisierung bereits am weitesten durchgeführt haben. Die Importsubstitution konzentrierte sich hauptsächlich auf Verbrauchsgüter — Textilien, Schuhwaren, Lebensmittel usw. Aber gegenwärtig erschöpft sich in den fortgeschrittensten Entwicklungsländern dieser Prozeß der Importsubstitution bei einfachen industriellen Fertigwaren. Wegen ihrer ungenügenden Deviseneinnahmen müssen die Entwicklungsländer die-

sen Prozeß der Importsubstitution auf Industriezweige ausdehnen, die vom technischen Standpunkt aus komplizierter sind, große Pro-Kopf-Investitionen erfordern und in hohem Maße Arbeitskräfte einsparen. Innerhalb der Grenzen ihrer eigenen Märkte bedeutet das eine Kapitalverschwendung und hohe Produktionskosten. So wird eines der hauptsächlichsten wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele der Industrialisierung vereitelt. Doch geschieht das in allen Entwicklungsgebieten der Welt, wo die Industrialisierung bereits fortgeschritten ist.

Wenn man weiter damit fortfährt, eine Industrialisierung der Entwicklungsländer in einer Reihe von „wasserdicht“ abgeschlossenen Abteilungen zu versuchen, die untereinander kaum in Beziehung stehen, so wird sich das als ein kostspieliger Fehler herausstellen, der in Zukunft immer schwererwiegende Folgen haben wird, wenn man diese Politik nicht radikal ändert. Ich betone das besonders, weil es mit dem, was ich zu Anfang dieses Vortrages sagte, übereinstimmt, nämlich daß die Entwicklungsländer bei ihrem eigenen Entwicklungsprozeß eine sehr wichtige Rolle spielen müssen. Aber wie kann nun diese gegenwärtige Politik korrigiert werden? Nur durch gemeinsame Märkte, Freihandelszonen und Präferenzvereinbarungen zwischen den Entwicklungsländern. Das bedeutet hauptsächlich, daß sich die verschiedenen nationalen Märkte zu einem einzigen Markt zusammenschließen müssen, um alle Vorteile von Massenproduktion und Arbeitsteilung ernten zu können.

FÜR ARBEITSTEILUNG UNTER DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Lassen Sie mich in wenigen Worten erläutern, was vier lateinamerikanische Wirtschaftswissenschaftler — zu denen ich die Ehre hatte zu gehören — kürzlich den Regierungen Lateinamerikas in dieser Hinsicht vorgeschlagen haben. Wir machen uns sehr viele Gedanken über die Entwicklung der lateinamerikanischen Freihandelszone. Sie nimmt zwar einen guten Verlauf, aber das Tempo ist unbefriedigend. Wir haben den Regierungen vorgeschlagen, schneller vorzugehen und sich zu sehr substantiellen Zollsenkungen im interregionalen Handel Lateinamerikas und zu einer Entwicklungspolitik zu verpflichten, die zu einer schnellen Integration einer Reihe von Schlüsselindustrien führen würde, wie z. B. Eisen und Stahl, Papier, Chemie, Schwerchemie, Maschinenbau einschließlich Kraftfahrzeuge usw. Das heißt: Statt daß einige wichtige lateinamerikanische Länder versuchen, jedes dieser Produkte zu sehr hohen Produktionskosten herzustellen, schlagen wir ein Abkommen über eine rationale Produktionsteilung unter diesen wichtigsten Herstellerländern vor.

Hier ein Beispiel dafür, was das bedeutet. Wenn Lateinamerika, das jetzt 5 Mill. t Eisen und Stahl produziert, seine Produktion bis 1975 auf die 20 Mill. t

steigert, die benötigt werden, um ohne Veränderung der Einfuhr den gesteigerten Bedarf zu befriedigen, so haben unsere Berechnungen ergeben, daß die Investitionskosten bei gleich hohen Einfuhren um 3 Mrd. \$ gekürzt werden könnten, wenn die industrielle Entwicklung integriert vorangetrieben würde und nicht wie augenblicklich in „wasserdicht“ voneinander abgeschlossenen Abteilungen. Das zeigt die Bedeutung derartiger Abkommen für Länder, die unter Kapitalmangel leiden. Eine Produktion in größeren Serien und Arbeitsteilung bringen eine Senkung der Produktionskosten mit sich. Aber wirklich interessant ist ein anderer Gesichtspunkt, der meine bereits geäußerte Einstellung gegenüber der Notwendigkeit erläutert, die Zölle nicht nur zwischen oder unter den Entwicklungsländern, sondern auch gegenüber der übrigen Welt zu senken.

Wenn dieser Integrationsprozeß in Lateinamerika stattfindet, werden die Produktionskosten fallen und es wird möglich werden, die Außenzölle der lateinamerikanischen Länder gegenüber der übrigen Welt allmählich zu senken. Auf diese Art könnten Entwicklungsländer im Laufe der Zeit an einer die ganze Welt erfassenden Zollsenskungsbewegung teilnehmen, und auch vom Standpunkt der Entwicklungsländer ist das dringend erforderlich. Das gilt vor allen Dingen für Lateinamerika, wo die industrielle Entwicklung ohne Auslandskonkurrenz stattfand. Ein privatwirtschaftliches System kann ohne Wettbewerb mit dem Ausland nicht funktionieren. Das ist einer derjenigen wesentlichen Aspekte der industriellen Entwicklung, die im Rahmen einer umfassenden Industrialisierungs- und Entwicklungspolitik korrigiert und in Ordnung gebracht werden müssen. Ich glaube, es ist nun ganz klar geworden, daß wir keineswegs versuchen, dem Handel neue Hindernisse in den Weg zu stellen, sondern eine neue auf Zollsenskungen und die Beseitigung von Handelsbeschränkungen gerichtete Politik zu entwickeln, die dazu beitragen würde, den Entwicklungsprozeß zum gegenseitigen Vorteil der Industrie- und der Entwicklungsländer zu beschleunigen.

Wenn die Produktionskosten durch den Integrationsprozeß sinken, würden natürlich viele bisher nicht wettbewerbsfähige Industriezweige in die Lage versetzt, auf dem Weltmarkt zu konkurrieren. Wenn dieser Prozeß in der Eisen- und Stahlindustrie durchgeführt würde, wäre es keine Überraschung, wenn im Laufe der Zeit einige Sorten Eisen und Stahl aus Südamerika in die Industrieländer exportiert werden würden. Das ist kein Phantasiegebilde, sondern feste, auf Tatsachen beruhende Überzeugung. Das gleiche gilt für andere Produkte. Deshalb spielt bei dieser Politik, die eine Ausweitung der Ausfuhr von Industrieerzeugnissen der Entwicklungsländer in Industriestaaten anstrebt, die Integrationspolitik eine sehr große Rolle. Jedoch dürfen wir eine Tatsache nicht außer acht lassen: Die Entwicklungsländer brauchen nicht nur eine liberale Politik der Industriestaaten,

die Zollsenskungen für Exporte der ersteren vorwegnimmt, sondern sie müssen in gleicher Weise dieselbe liberale Politik untereinander verfolgen, um die wirtschaftliche Expansion zu erleichtern.

UNBEGRUNDETE FURCHT VOR KUNFTIGEM KONKURRENZDRUCK

Bei meinen Besuchen von Industrieländern, die ich vor der Konferenz von 1964 und auch kürzlich machte, wurden verschiedene Einwände erhoben. Mir wurde immer wieder folgendes gesagt: „Gut, wenn wir unsere Einfuhren von Industrieprodukten aus Entwicklungsländern steigern, dann trifft es zu, daß sich auch unsere Ausfuhr von Anlagegütern und Ausrüstungen erhöhen wird. Aber das nimmt einige Zeit in Anspruch, und in der Zwischenzeit kann es zu Marktzusammenbrüchen kommen, die durch Einfuhren industrieller Fertigwaren aus Entwicklungsländern verursacht werden.“

In entwickelten Ländern wird stets und ständig an einen möglichen Marktzusammenbruch gedacht. Betrachten wir aber einmal die Größenordnung, die mögliche Größenordnung dieses Problems. Ich habe Ihnen bereits gesagt, daß die Handelslücke bis 1970 etwa 20 Mrd. \$ betragen könnte. Setzen wir einmal voraus, daß diese Handelslücke bis 1970 zur Hälfte durch die Ausfuhr industrieller Fertigwaren geschlossen würde, d. h. durch Exporte im Werte von 10 Mrd. \$. Tatsächlich würde es von den Entwicklungsländern eine ungeheure Anstrengung erfordern, diesen Betrag zu erreichen, und es ist vielleicht unrealistisch, sich auf diese Annahme zu verlassen. Ich nenne aber diese Zahl, um das Ausmaß des Problems zu erläutern. Wenn die Exporte industrieller Produkte aus Entwicklungsländern in Industriestaaten diese Summe erreichen, wie würde sie sich zu dem Gesamtverbrauch von Fertigwaren in den Industrieländern verhalten? Wir haben ausgerechnet, daß diese Waren im Werte von 10 Mrd. \$ nur 4 bis 5 % der Verbrauchssteigerung für diese Güter in industriellen Ländern ausmachen. Das gilt für den Zeitraum zwischen 1962, als diese Berechnungen begonnen wurden, und 1970. Das bedeutet, daß wir uns einem Problem gegenübergestellt sehen, das durchaus zu lösen ist. Nationalökonomien aus Industrieländern und Entwicklungsbieten müßten darüber diskutieren, welche Methode zur Entwicklung dieses Handels zum beiderseitigen Vorteil am besten geeignet ist. Natürlich könnte es in einigen Sonderfällen zu industriellen Zusammenbrüchen kommen, aber es sind bereits Spielregeln zum Schutz legitimer Interessen geschaffen worden, die von diesen Importen berührt werden, und das GATT hat sich bereits mit dieser Art von Maßnahmen befaßt. Deshalb gehört dieses Problem zu jenen, die gelöst werden können, wenn es zu einer Entscheidung auf höherer, also auf politischer Ebene kommt.

Glücklicherweise werden die Aussichten für eine derartige politische Entscheidung immer günstiger. Erfreulicherweise kann ich Ihnen über eine sehr konstruktive Einstellung einiger wichtiger europäischer Länder zu dieser Frage berichten, und ich glaube, daß unter ihnen die Bundesrepublik Deutschland begonnen hat, eine bedeutsame Rolle zu spielen. Tatsächlich haben die Vertreter dieses Landes in Genf und danach sowie kürzlich auf einer Expertenkonferenz, die sich mit dem Problem der Präferenzen für Industrieerzeugnisse befaßte, nachdrücklich die Politik allgemeiner Präferenzen für die Ausfuhr industrieller Produkte aus Entwicklungsländern unterstützt. Ich will in keiner Weise zum Ausdruck bringen, daß jedes Land, oder auch nur alle Länder, die grundsätzlich diese Politik begünstigen, darüber übereinstimmen, wie sie durchgeführt werden sollte. Tatsächlich gibt es zwei verschiedene Gruppen von Ländern. Die erste Gruppe befürwortet ein allgemeines Präferenzsystem für Entwicklungsländer, ohne jede Diskriminierung und ohne eine ins einzelne gehende Aufstellung der in Frage kommenden Produkte. Die zweite Gruppe begünstigt eine selektive Politik, d. h. eine „ad hoc“-Auswahl der zu berücksichtigenden Produkte und begünstigten Länder. Zwischen diesen beiden Richtungen bestehen große Unterschiede, aber ich glaube, daß Unterschiede dieser Art in unserer neuen Institution berücksichtigt werden sollten, um zu einer Lösung zu kommen, die alle Parteien befriedigt.

DAS PROBLEM DER TERMS OF TRADE

Ich bin aufgefordert worden, zu dem vieldiskutierten Problem der terms of trade zu sprechen. Darf ich zunächst feststellen, daß mir in dieser Angelegenheit einige seltsame Gedankengänge zugeschrieben worden sind. Zum Beispiel haben mich einige Artikel, die in Industrieländern veröffentlicht wurden, mit einer nur in der Einbildung bestehenden Voraussage in Verbindung gebracht, nach der in Zukunft die terms of trade sich immer mehr verschlechtern sollen. Das habe ich nie gesagt. Aber ich habe zum Ausdruck gebracht, daß der Produktion von Rohstoffen eine sozusagen angeborene Schwäche anhaftet, die auf einer Reihe struktureller Faktoren und all den Schwierigkeiten beruht, die nun einmal zu der Anpassung der Rohstoffproduktion an die nur langsam wachsende Nachfrage in Industriestaaten gehören. Ich stellte fest, daß eine derartige Tendenz besteht, aber daß ihr durch andere Faktoren entgegengewirkt werden kann. Zeitweilig kann z. B. in Fällen, wo Land für die Produktion von Rohstoffen knapp ist, diese Knappheit der oben erwähnten Tendenz entgegenwirken. Ich weiß nicht, was sich in den nächsten Jahren ereignen wird, aber man sollte darauf vorbereitet sein, dieses Problem zu berücksichtigen, wenn eine neue Verschlechterung der terms of trade eintritt. Ich erinnere mich daran, daß, als wir letztes Jahr dieses Problem innerhalb und außerhalb der Konferenz von Genf er-

örterten, die Leute zu mir sagten: „Warum haben Sie in Ihrem Bericht dieses Problem so sehr betont? Sehen Sie denn nicht, daß sich in den letzten Jahren die Preissituation für die Entwicklungsländer sehr verbessert hat?“ Worauf ich nur antworten konnte: „Ja, das trifft zu, aber ich weiß nicht, was morgen geschehen wird.“ Und unglücklicherweise traf das ein, was ich befürchtet hatte. Die Kakaopreise sind sehr niedrig, die Zuckerpreise desgleichen. Außerdem hat es bei einer Anzahl von Waren, die für die Entwicklungsländer sehr wichtig sind, einen ernstzunehmenden Preissturz gegeben. Und das stellt eine Tatsache und ein Problem dar, das berücksichtigt werden sollte, da es die Entwicklung der Herstellerländer beeinträchtigt.

Ich habe in meinem Bericht an die Konferenz Zahlen gebracht, die zeigen, daß alle Anstrengungen, die zwischen 1952 und 1962 unternommen worden waren, um die für eine Hilfe zur Verfügung stehenden Beiträge sowohl an Privatkapital als auch an öffentlichen Mitteln zu steigern, neutralisiert wurden durch die Verluste an Erträgen aus dem Außenhandel, die die Entwicklungsländer tragen mußten, da die terms of trade sich verschlechterten. Deshalb ist die Bedeutung, die ich diesem Problem zugemessen habe, keineswegs übertrieben.

Die Konferenz hat zwei Arten von Maßnahmen gegen Preisverfall und Preisschwankungen untersucht. Zu der einen Art gehören Warenabkommen, wie z. B. bei Weizen und Kakao. Zur anderen Art gehören Ausgleichsmaßnahmen, um die Lage derjenigen Länder zu erleichtern, die eine Verringerung ihrer Devisenerträge erdulden müssen. Tatsächlich gibt es nur wenige Produkte, die sich für Warenabkommen eignen. Bei einigen Produkten sind diese Abkommen aus technischen und wirtschaftlichen Gründen unmöglich. Das ist auch der Grund dafür, daß es eine Richtung gibt, die gegen eine Einmischung in das freie Spiel der Marktkräfte ist. Man überlasse es dem Markt, die Preise in Übereinstimmung mit Angebot und Nachfrage zu bilden, aber man sollte dann versuchen, die Länder, die diese Verluste zu tragen haben, wenigstens zum Teil dafür zu entschädigen. Das ist der Gedanke, der den sehr interessanten Vorschlägen zugrunde liegt, die Großbritannien und Schweden der Konferenz unterbreiteten. Sie forderten die Weltbank auf, in einem Bericht Maßnahmen zu untersuchen und vorzuschlagen, die geeignet sind, die Entwicklungsländer zu entschädigen, wenn sie Exportrückgänge zu tragen haben, die in ihren Entwicklungsplänen nicht berücksichtigt sind.

Dieser Gedankengang sieht folgendermaßen aus: Nehmen wir an, ein Entwicklungsland arbeitet einen guten und gesunden Entwicklungsplan aus und legt ihn einer Gruppe ausländischer Kreditgeber — der Weltbank, der Interamerikanischen Entwicklungsbank oder europäischen Banken und Regierungen — vor, und alle diese Kreditgeber kommen überein, diesem

Land für die Laufzeit des Planes einen gewissen Betrag an Devisen zu leihen. Andererseits muß das Entwicklungsland sich verpflichten, alles zu unternehmen, um die Hilfsmittel, die es für den Plan zur Verfügung hat, durch eigene Ersparnisse zu vermehren. Aber aus unseren Erfahrungen wissen wir, daß im Falle einer Verschlechterung der terms of trade die Möglichkeit des Entwicklungslandes, Sparkapital zu bilden, eingeschränkt wird, daß es einen wirtschaftlichen Schrumpfungsprozeß erleidet und daß der Plan nicht mehr voll durchgeführt werden kann. Der britisch-schwedische Vorschlag sieht in diesem Falle vor, daß der Plan noch einmal überprüft wird, damit festgestellt werden kann, auf welche Art der betreffenden Regierung zusätzliche Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden müssen, wenn sie ihren Entwicklungsplan fortsetzen will. Das heißt also, daß es sich hier nicht um eine automatische Überweisung von Hilfsmitteln der Industriestaaten an die Entwicklungsländer handelt, sondern daß von Fall zu Fall, je nach dem Plan und der von dem betreffenden Lande verfolgten Politik, entschieden wird. Ich hoffe, daß der Bericht der Weltbank einen konstruktiven Beitrag leisten und daß der Ausschuß für Handel und Entwicklung oder die zweite Konferenz eine Grundlage für eine fruchtbare Erörterung dieser Fragen vorfinden wird.

WELTHANDELSKONFERENZ UND GATT

Darüber hinaus bin ich gebeten worden, meine Ansicht zu dem Verhältnis zwischen dem GATT und der neuen Organisation vorzutragen. Ich glaube, daß ich zu dieser Frage einige ganz klar umrissene Vorstellungen habe, und ich habe sie in meinem Bericht an die Konferenz niedergelegt. Ich habe in diesem Bericht festgestellt, daß das GATT sich als eine sehr wirksame und nützliche Institution erwiesen hat, besonders bei der Behandlung von Handelsproblemen der Industrieländer, und ich habe dem Sekretariat des GATT große Anerkennung gezollt. Ich habe allerdings auch gesagt, daß das nicht für die Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gilt und daß das eine Angelegenheit sein sollte, die reifliches Nachdenken wert sei. In Übereinstimmung mit den vorliegenden praktischen Erfahrungen habe ich wohlbekannt Zahlen vorgelegt, um aufzuzeigen, daß nach dem zweiten Weltkrieg der Handel zwischen den Industrieländern eine sehr zufriedenstellende Wachstumsrate aufweist, während der Handel zwischen den Industriestaaten und den peripheren Entwicklungsländern nur sehr langsam wächst.

Hier handelt es sich um den Aspekt der unterschiedlichen Wirksamkeit des GATT im Hinblick auf die beiden großen Kategorien von Ländern. Das ist eine sehr ernst zu nehmende Sache, denn wenn Sie den Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel beispielsweise in den fünfziger Jahren betrachten, werden Sie feststellen, daß die Teilnahme der Entwick-

lungsländer am Welthandel immer mehr zurückgegangen ist. Das ist für ihre Entwicklung eine ernste Frage. Andererseits hat das GATT seine Fähigkeit, sich weiterzuentwickeln, bereits gezeigt. Die gleichen Gedankengänge, die zur Bildung dieser neuen Organisation durch die Vereinten Nationen geführt haben, übten auch auf das GATT eine große Wirkung aus. Ein neues Kapitel des GATT und ein Ausschuß befassen sich jetzt mit Handels- und Entwicklungsproblemen. Das ist eine große und willkommene Verbesserung. Zweifellos bestehen zwischen den beiden Institutionen bis zu einem gewissen Grade Kompetenzüberschneidungen, und beim ersten Zusammentritt des Ausschusses habe ich die allgemeine Aufmerksamkeit auf diesen Punkt gelenkt. Ich habe die Regierungen darüber unterrichtet, daß es für eine harmonische Zusammenarbeit der beiden Sekretariate notwendig ist, daß die Regierungen einen Anfang machen, indem sie ihre Aktionen koordinieren und bestrebt sind, sich überschneidende Anweisungen an ihre Vertreter bei unseren beiden Institutionen zu vermeiden. Ich will mein Bestes tun, um dieses Ziel zu erreichen. Ich selber bin davon überzeugt, daß beide Institutionen berufen sind, eine große Rolle zu spielen, und daß sie sich gegenseitig ergänzen.

In wenigen Jahren hat sich das GATT eine große Fähigkeit zur Durchführung von Handelsvertragsgesprächen erworben, und ein klarer Beweis für diese Fähigkeit ist die Art und Weise, wie die Kennedy-Runde vom Sekretariat des GATT und den Regierungen gehandhabt wird. Das sollte nicht verlorengehen, und die neue Organisation sollte nicht zwei Arten von Programmen gleichzeitig in Angriff nehmen, ganz besonders dann nicht, wenn eine sehr leistungsfähige Organisation bereits daran arbeitet. Andererseits hat man sehr wohl erkannt, daß die Handelsprobleme der Welt, insbesondere der Entwicklungswelt, nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Es gibt viele Aspekte, die zusammengefaßt erwogen werden müssen, und die Impulse für neue Richtlinien sollten von einer Institution ausgehen, die die gesamte Welt repräsentiert. Wie Sie wissen, hat die neue Institution mehr Mitglieder als die Vereinten Nationen. Die Bundesrepublik Deutschland ist kein Mitglied der Vereinten Nationen, aber sie ist Vollmitglied der neuen Organisation. Die Schweiz ist auch Vollmitglied. Sie hat einen universaleren Charakter, und dieser Faktor fördert die Erwägung eines derartigen weltweiten Problems. Ich bin deshalb sicher, daß sich diese beiden Institutionen gegenseitig ergänzen werden, wenn wir darauf hinarbeiten, sie voll zu nutzen, und wenn auch die Regierungen ihre Bemühungen auf dieses Ziel richten. Hier sehe ich keinerlei unüberwindliches Problem.

NOTWENDIGE BESCHLEUNIGUNG DER WACHSTUMSRATE IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Zum Schluß möchte ich noch eine weitere Überlegung zu diesem Entwicklungsproblem anstellen. Vor eini-

gen Tagen mußte ich in New York über die Handelslücke und zu der Frage sprechen, ob die Entwicklungsländer eine Wachstumsrate von jährlich 5% erreichen werden, wie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen festgesetzt worden ist. Einer der Herren, der sich sorgfältig Notizen gemacht hatte, während ich sprach, kam nach Schluß des Vortrages zu mir und sagte: „Warum komplizieren Sie denn eigentlich ein einfaches Problem? Warum sprechen Sie über eine Wachstumsrate von 5%? Sie sagten, daß, um diese Wachstumsrate von 5% zu erreichen, eine Handelslücke von 20 Mrd. \$ in Kauf genommen werden muß. Warum haben Sie diese Rate von 5% gewählt? Wenn Sie statt dieser 5% eine jährliche Wachstumsrate von 4, 3, 2 oder 1% für Entwicklungsländer gewählt hätten, würden Sie dieses Problem beseitigen. Warum sind die Entwicklungsländer nicht damit zufrieden, sich mit einer Wachstumsrate von 1% jährlich zu entwickeln? Dann hätten Sie nicht dieses Problem einer Handelslücke.“ Ich will nicht behaupten, daß diese Haltung allgemein verbreitet ist, aber ich war sehr beeindruckt, da ich eine derartige Argumentation niemals erwartet hätte.

Ich mache mir große Sorgen um diese niedrige Wachstumsrate der Entwicklungsländer, und man kann bei diesem Entwicklungsprozeß neue Probleme beobachten, die zuvor bei der Entwicklung der Industrieländer nicht bestanden. Wir müssen uns dieser Probleme und auch der Tatsache bewußt sein, daß die technische Revolution der Welt drastische Auswirkungen auf die Entwicklungsländer hat und neue Probleme schafft, die während des historischen Wachstums der Industriestaaten nicht existieren, jedenfalls nicht in der jetzigen Größenordnung. Das Eindringen der modernen Technik in die Entwicklungsländer hat die Wirkung, daß der Zuwachs ihres Arbeitskräftepotentials nicht absorbiert werden kann, wenn nicht die Investitionsrate und die Wachstumsrate gleichzeitig beschleunigt werden. Das ist eine sehr ernste Angelegenheit, weil wir überall, besonders aber in den Ländern, die in ihrem Industrialisierungsprozeß bereits größere Fortschritte erzielt haben, ernst zu nehmende Anzeichen für einen Überschuß an Arbeitskräften wahrnehmen können, ein Arbeitskräftepotential, das nicht für Tätigkeiten mit sehr hoher Produktivität absorbiert werden kann. Wenn Sie Entwicklungsländer beispielsweise in Lateinamerika besuchen, sehen Sie in der Umgebung der Großstädte eine ständig wachsende überschüssige Bevölkerung in großer Armut hausen, deren Beschäftigung in persönlichen Dienstleistungen oder Kleinhandel besteht, oder die versucht, in Verwaltung oder öffentlichem Dienst eine Anstellung zu finden, ohne eine echte produktive Tätigkeit aufweisen zu können. Wenn Sie diese Zustände beobachten, sollten Sie sie nicht als ein vorübergehendes Problem betrachten. Sie sind im Gegenteil der Anfang eines sehr ernst zu nehmenden Problems. Es handelt sich hier um die zunehmende Unfähigkeit des gegenwärtigen Systems, den Zuwachs

des Arbeitskräftepotentials zu absorbieren, und das führt zu ungeheuren sozialen Spannungen.

Mir wurde bei anderer Gelegenheit auch die folgende Frage gestellt: „Glauben Sie nicht auch, daß Entwicklungsländer zunächst die Produktivität ihrer Landwirtschaft erhöhen und dann erst ihre Industrialisierung in Angriff nehmen sollten?“ „Nein“, antwortete ich. „Beide Dinge sollten gleichzeitig getan werden, und zwar aus folgendem Grunde: Wenn moderne technische Verfahren in der Landwirtschaft eingeführt werden, wie es ja bei Entwicklungsländern zwangsläufig der Fall ist, wird gleichzeitig die Zahl der überflüssigen Arbeitskräfte, die die Industrie nicht absorbieren kann, erhöht. Deshalb müssen die Entwicklungsländer ihre industrielle Wachstumsrate und sonstige wirtschaftliche Maßnahmen vorantreiben, um eine Erhöhung der Zahl der überzähligen Arbeitskräfte auszugleichen.“ Deshalb ist eine Wachstumsrate von wenigstens 5% unerlässlich, und meiner Ansicht nach trifft das auf Lateinamerika, den Teil der Welt, den ich am besten kenne, durchaus zu. Und doch ist diese Wachstumsrate immer noch unzureichend, um mit diesem Problem fertig zu werden. Deshalb ist vom politischen, sozialen und menschlichen Standpunkt ein Wachstum von 1% keine Lösung.

Ich unterstreiche die politischen Aspekte, da sie mich immer mehr beunruhigen. Was in den Entwicklungsländern auf dem Spiele steht, hat hauptsächlich politische Konsequenzen. Welche Entwicklungsmethoden werden diese Länder in Zukunft anwenden, wenn sie feststellen müssen, daß das, was sie jetzt tun, nicht ausreicht, um ihre dringenden Probleme zu lösen? Als sich im 19. Jahrhundert die Industriestaaten entwickelten, gab es kein konkurrierendes System, keine andere Entwicklungsmethode. Jetzt gibt es aber eine, und zwar eine Methode, die harte Maßnahmen für eine Konsumdrosselung und Änderungen der gesellschaftlichen Struktur mit sich bringt, um unter großen menschlichen und sozialen Opfern Resultate zu erzwingen. Das ist in der gegenwärtigen Lage die große Herausforderung der westlichen Welt. Es ist behauptet worden, daß ich es für die Pflicht der entwickelten Länder halte, dieses oder jenes zu tun oder den Entwicklungsgebieten Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen. Ich glaube nicht, daß das richtig ausgedrückt ist. Das Problem hat einen anderen Charakter. Es handelt sich darum, die Welt zu gestalten, in der die Entwicklungsländer während der nächsten Generationen leben werden. Das ist von allergrößter Bedeutung und der Grund dafür, daß ich keine Gelegenheit, wie z. B. die heutige, versäume, um diese Ansicht einem Auditorium von solcher Bedeutung nahezubringen und seine Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit einer sehr kühnen und phantasievollen internationalen Zusammenarbeit zu lenken: Eine Politik, die mit einer ebenso phantasiereichen Politik der Entwicklungsländer abgestimmt werden muß, die diese mit aller Energie durchführen müssen, um ihre schwierigen Probleme bewältigen zu können.