

Lemper, Alfons

**Article — Digitized Version**

## Handelspolitik als Mittel der Entwicklungspolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Lemper, Alfons (1972) : Handelspolitik als Mittel der Entwicklungspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 52, Iss. 3, pp. 134-137

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134374>

**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.*

# Handelspolitik als Mittel der Entwicklungspolitik

Alfons Lemper, Hamburg

Die geplante Tagesordnung der Dritten Welt-handelskonferenz in Santiago läßt erkennen, daß sich ein großer Teil der Diskussionen um die Frage drehen wird, welchen Beitrag die Handelspolitik zur allgemeinen Entwicklung sowie zur Eingliederung der Entwicklungsländer in das System der Weltwirtschaft zu leisten vermag. Eine nüchterne Diskussion dieser Frage ist außerordentlich wichtig. Denn je geringer die Täuschungen über die realen Möglichkeiten sind, desto geringer werden die Enttäuschungen sein, wenn zu hoch gespannte Erwartungen nicht in Erfüllung gehen. Die Erfahrungen der sogenannten Ersten Entwicklungsdekade sollten dafür eine deutliche Warnung sein.

## Ungünstige Ausgangsposition

Die Ausgangsposition der Entwicklungsländer, organisiert in der recht heterogenen „Gruppe der 77“, ist nämlich nach wie vor sehr ungünstig. Nahezu vier Fünftel des Weltsozialprodukts (ohne Ostblockländer) werden von der kleinen Gruppe der Industrieländer erzeugt und verbraucht. Zwar ist die Kluft, gemessen in Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts, zwischen beiden Gruppen im vergangenen Jahrzehnt nicht mehr gewachsen<sup>1)</sup>. Berücksichtigt man jedoch das Bevölkerungswachstum, so hat sich der Abstand vergrößert.

Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel hat von 1960–1970 weiterhin stetig abgenommen, von 21,4% auf 17,6%, während der Anteil der Industrieländer, im wesentlichen als Folge des verstärkten Handels untereinander, von 63,8 auf

<sup>1)</sup> World Economic Survey 1968, New York 1970, S. 69 ff.

*Dr. Alfons Lemper, 38, ist Leiter des Instituts für Allgemeine Überseeforschung in der Stiftung Deutsches Überseeinstitut, Hamburg.*

69,3% angestiegen ist. Der Anteil des Handels der Entwicklungsländer mit den Industrieländern hat sich von 15,0 auf 12,7% verringert. Selbst der Handel der Entwicklungsländer untereinander war rückläufig, von 4,9 auf 3,5%. Der Anteil der Exporte in die Länder des Ostblocks blieb zwar relativ konstant, ist aber mit rd. 1% ziemlich unbedeutend<sup>2)</sup>.

Die Güterstruktur bietet kein besseres Bild. Von den Exporten der Entwicklungsländer entfallen ca. drei Viertel auf Rohstoffe, Nahrungsmittel und Erze, davon der weitaus größte Teil auf Nahrungsmittel und Erdöl. Dagegen exportieren die Industrieländer zu fast 80% Industrieprodukte<sup>3)</sup>.

Die Konsequenz dieser Güterstruktur für den Handel wird deutlich, wenn man berücksichtigt, daß die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Industrieerzeugnissen in der Regel (zum Teil weit) über 1 liegt, während sie für Nahrungsmittel und Rohstoffe, vielleicht mit Ausnahme von Erdöl und Erzen, im Durchschnitt eine Größenordnung unter 1 aufweist. Diese Elastizitätsunterschiede lassen erwarten, daß sich der Welthandel zumindest vorerst weiter zuungunsten der Entwicklungsländer verschieben wird, wenngleich ein steigender Anteil der Industrieerzeugnisse am Export der Entwicklungsländer dieser Tendenz entgegenwirken wird.

Dies ist die Kulisse harter Fakten, vor der sich die Dritte Welthandelskonferenz abspielen wird. Weder Konfrontation noch kühne Resolutionen vermögen daran auf kurze Sicht viel zu ändern. Wo aber gibt es Ansatzpunkte für eine gezielte Verbesserung dieser deprimierenden Lage?

## TOT-Problematik im Hintergrund

Bei den meisten Rohstoffexporten sind bedeutende handelspolitische Verbesserungen insofern nicht zu erwarten, als Rohstoffe von den meisten

<sup>2)</sup> GATT, International Trade 1970, Genf 1971, S. 6.

<sup>3)</sup> ebenda, S. 23.

Industrielländern bereits zollfrei bzw. fast zollfrei importiert werden. Negotiabel sind noch bestehende Fiskalzölle für etliche tropische Produkte sowie die Beseitigung bzw. der Transfer von internen Verbrauchsteuern (z. B. Mineralölsteuern, Kaffeesteuer) gegen sicherlich massive Widerstände, da sie einen festen Platz in den ohnehin angespannten Budgets der Industrieländer einnehmen. Eine Liberalisierung des Agrarhandels stößt auf die bekannten politisch gewichtigen Schwierigkeiten, mit denen jedes Industrieland kämpft.

Wie aber verhält es sich mit den Rohstoffpreisen? Glücklicherweise ist die sogenannte Prebisch-Myrdal-Singer-These, die auf den ersten UNCTAD-Konferenzen eine große Resonanz fand und behauptete, daß die Terms of Trade der Entwicklungsländer einer säkularen Verschlechterung unterlägen, zur Zeit etwas in den Hintergrund getreten. Wie bekannt, hat sich diese These in der dort vertretenen allgemeinen Form nicht bestätigen lassen, zumal sich je nach Wahl der unterschiedlichen Terms of Trade-Begriffe und ihrer Handhabung unterschiedliche Aussagen erzielen lassen.

Im vergangenen Jahrzehnt ist das Austauschverhältnis zwischen Primärgütern und Industriewaren zwar noch gesunken, aber nicht mehr so stark wie in den 50er Jahren. Die Terms of Trade der Industrieländer sind in den 60er Jahren nicht mehr gestiegen<sup>4)</sup>, nicht zuletzt wegen des steigenden Anteils der Industrieprodukte am Exportsortiment der Entwicklungsländer.

Die Erkenntnis dürfte sich durchgesetzt haben, daß generelle längerfristige Kompensationsmaßnahmen für Terms of Trade-Verschlechterungen, wie sie gelegentlich gefordert wurden und werden, nicht nur politisch undurchsetzbar sein dürften, sondern auch, da jeder Marktprozeß mit Verschiebungen der Austauschrelationen verbunden ist und sein muß, zu einer Paralysierung der Rohstoffmärkte führen würden, von der die europäischen Agrarmärkte nur einen kleinen Vorschmack bieten.

#### **Verbesserung der Rohstoffpreise**

Aber partielle Verbesserungen oder zumindest Verfestigungen der für die Entwicklungsländer wichtigen Rohstoffpreise könnten möglich sein. Eine Reihe von Maßnahmen wird seit Jahren diskutiert, nur wenige werden – mit wechselndem Erfolg – bereits angewandt. Gemeint sind etwa die sogenannten Bufferstocks sowie die verschie-

denen Quotenvereinbarungen; ferner direkte Ausgleichszahlungen (compensatory financing), bei denen zwei oder mehr Partner vereinbaren, gegenseitige Ausgleichszahlungen zu leisten, wenn der tatsächliche Marktpreis eine vereinbarte Preislinie über- oder unterschreitet: eine sehr flexible, lautlos zu handhabende Möglichkeit, die Erlöse zu verstetigen, ohne stark in das Spiel der Marktkräfte einzugreifen. Leider wird davon kaum Gebrauch gemacht.

Eine weitere – allerdings vorerst hypothetische Möglichkeit, die Rohstoffpreise nicht nur zu stabilisieren, sondern zu erhöhen, könnte sich dadurch bieten, daß mehr dazu übergegangen würde, einzelne geeignete Rohstoffe zentral zu vermarkten und die dann gegebenen preispolitischen Möglichkeiten zu nutzen<sup>5)</sup>. Allerdings scheint auch eine solche Lösung ein Maß an Solidarität der Anbieter vorauszusetzen, das in der Praxis kaum je vorhanden sein dürfte.

Zusätzlich muß man berücksichtigen, daß alle preispolitischen Möglichkeiten ihre Grenze finden in der Möglichkeit und dem Bestreben der Verbraucherländer, im Falle konsequenter Preiserhöhungen für Rohstoffe diese entweder zu substituieren oder einzusparen. Niemand kann solche Tendenzen unterbinden.

#### **Unglaubliche Handelspolitik**

Einen besseren Ansatzpunkt für eine adäquate Handelspolitik bilden wahrscheinlich die Industrieprodukte. Ihr Anteil an den Gesamtexporten steigt kräftig, ist aber mit knapp 25 % noch recht gering. Hier bietet sich den Entwicklungsländern eine Angriffsfläche insofern, als die Industrieprodukte aus Entwicklungsländern (und nicht nur aus diesen) mehr oder minder mit tarifarischen und nichttarifarischen Hemmnissen belastet sind. Erfahrungsgemäß werden sogar die meist weniger verarbeiteten Erzeugnisse aus Entwicklungsländern durch die Effektivzollbelastung im Durchschnitt stärker diskriminiert als die Exporte aus Industrieländern.

Die Industrieländer werden zwar auf Beweise guten Willens verweisen. Denn

- die Kennedy-Runde hat auch für die Entwicklungsländer erhebliche Fortschritte gebracht;
- die Meistbegünstigungsklausel des GATT ist zugunsten der Entwicklungsländer erlassen, d. h. die entwickelten Länder erwarten bei ihrerseits gewährten zollpolitischen Konzessionen keine Gegenleistung der Entwicklungsländer (Art. XXXVI des GATT);

<sup>4)</sup> Vgl. G. Fels: Spezialisierungsmuster in der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. In: Die Weltwirtschaft (Institut für Weltwirtschaft Kiel) 1971, S. 23.

<sup>5)</sup> Siehe dazu und zu den anderen Möglichkeiten u. a. A. Lemper: Zum Problem einer ökonomischen Ordnung der Rohstoffmärkte, Hamburg 1966.

□ erst kürzlich (seit dem 1. 7. 1971) hat die EWG, inzwischen gefolgt von einigen anderen Ländern, ein Präferenzabkommen für industrielle Halb- und Fertigwaren eingeführt, das allerdings nur im Rahmen gewisser Plafonds und nicht für alle Waren und nicht für alle „Entwicklungsländer“ gilt.

Aber selbst bei Anerkennung des Vollbeschäftigungspostulats, unter dem auch, vielleicht vor allem, die Regierungen der Industrieländer stehen, erscheint deren Handelspolitik gegenüber der sogenannten dritten Welt in vielen Teilen kleinlich und auch unglaublich. Denn die großen und bedrohenden Handelsoffensiven gehen von den industriellen Konkurrenten, nicht von den Entwicklungsländern aus.

### **Notwendige Differenzierungen**

Bei der Kritik muß jedoch das Gesamtproblem auch hier etwas differenziert gesehen werden. *Die* Entwicklungsländer oder *die* Industrieprodukte schlechthin gibt es nämlich nicht, sondern eine breite Vielfalt höchst unterschiedlicher Fälle, von Riesenkontinenten wie Brasilien, Indien und der VR China bis zu Hafenplätzen wie Hongkong, von Ländern in transportgünstiger Küstenlage bis zu reinen Binnenländern. Während einige „Entwicklungsländer“ den Weg der Industrialisierung schon ein weites Stück gegangen sind und den „take off“ offensichtlich längst geschafft haben (wie z. B. Spanien, Jugoslawien, Mexiko, Israel, Hongkong u. a.), stehen andere noch tief in einer fast hoffnungslosen Subsistenzwirtschaft, mit drohenden Hungersnöten, hoher Analphabetenquote und Pro-Kopf-Jahreseinkommen von weniger als 100 \$. Sicherlich ist diese letztere Gruppe die eigentliche Zielgruppe für Entwicklungshilfe im Sinne sozial oder humanitär motivierter Hilfsmaßnahmen.

Gerade diese Gruppe aber wird durch Präferenzmaßnahmen für industrielle Halb- und Fertigwaren so gut wie nicht berührt. Denn der überwiegende Anteil der Exporte dieser Produktgruppe aus Entwicklungsländern wird von einer Handvoll Ländern bestritten, die mit Ausnahme Indiens nur noch unter gewissen Vorbehalten als Entwicklungsländer zu klassifizieren sind. Handelspolitische Erfolge der Entwicklungsländer im Bereich der Industrieprodukte würden also dieser vergleichsweise kleinen Gruppe zugute kommen. Die weitaus größte Masse der wirklich armen Entwicklungsländer würde vorerst leer ausgehen.

Das andere entscheidende Handikap der Entwicklungsländer liegt einstweilen in der Enge ihres Angebotssortiments. Der Hauptanteil entfällt auf verarbeitete landwirtschaftliche Produkte und

Textilien, Produkte, die überdies in allen Industrienationen traditionell unter einem stark politischen Aspekt zu sehen sind. Jeder Zollbreit des Marktes muß einer harten Konkurrenz bzw. einflußreichen Interessengruppen abgetrotzt werden. Hier das politische Element nicht sehen zu wollen, wäre wirklichkeitsfremd. Entwicklungspolitische Argumente in der Handelspolitik werden um so eher abprallen, als die Nutznießer etwaiger Vergünstigungen eben kaum in der Gruppe der bedürftigen Entwicklungsländer, sondern in der Gruppe zu suchen sind, die in absehbarer Zeit ohnehin damit rechnen muß, von den Industrienationen als Konkurrenz angesehen zu werden.

### **Falsche Weichenstellung**

Angesichts dieser Verhältnisse stellt sich die Frage, ob die Welthandelskonferenz die Weichen richtig stellt, wenn sie die Eingliederung der Entwicklungsländer in das System der Weltwirtschaft in der bisherigen Weise anstrebt. Denn damit wird offenbar einer Vorstellungsweise gehuldigt, die eher der Welt des 19. Jahrhunderts angemessen war, als die Weltwirtschaft aus einem oder zwei Industriekernen bestand mit einer weiten ökonomischen Peripherie, deren Aufgabe darin gesehen wurde, als Komplementärstruktur für die Industriekerne zu dienen. Auch heute noch sehen viele Handelspolitiker das Handelsproblem der Entwicklungsländer als ein Problem des Radialaustausches zwischen Kern und Peripherie, mit allen Folgeproblemen wie Terms of Trade usw. Diese Vorstellung von der universalen, arbeitsteilig zu ordnenden Weltwirtschaft hat ihre Tradition und kann insofern auf wissenschaftliche Reputation verweisen, als die herrschenden Theorien des internationalen Handels nach den Ansätzen von Ricardo (komparative Kosten) und Heckscher-Ohlin (komparative Faktorausstattungen) dieses Bild der arbeitsteilig zu ordnenden Weltwirtschaft trotz aller begründeten wissenschaftlichen Kritik unermüdlich pflegen. Tatsächlich können wir hier nicht den Kompaß für richtungsweisende handelspolitische Entscheidungen suchen. Erforderlich wird es vielmehr sein, sich einiger anderer wichtiger Tatsachen bewußt zu werden.

Zunächst einmal kann der Welthandel nicht als ein Mittel zur optimalen Reallokation der Ressourcen angesehen werden, sondern als Teil und Folge eines weltweiten Entwicklungsprozesses, den alle Länder in mehr oder weniger ähnlicher Weise durchlaufen. Kein Land läßt sich auf irgendwelche arbeitsteiligen Spezialisierungen verpflichten, und keine wirtschaftliche Instanz vermag die jeweils „richtige“ Art der Spezialisierung anzugeben. Einziges koordinatives Kriterium ist der

dynamische Wettbewerb. Den kann man hindern oder fördern, aber man kann ihn für ein Land ebensowenig langfristig vorprogrammieren wie für ein Unternehmen. Für beide gilt es, ihre Position täglich neu anhand der ständig wechselnden Gegebenheiten des Marktes zu definieren. Die Entwicklungsländer stehen aber bisher weniger in Konkurrenz mit ihresgleichen als mit weit überlegenen Konkurrenten (vertikaler Wettbewerb).

Weiter sollte man sich von der Vorstellung des einheitlichen, universalen, komplementären Systems der Weltwirtschaft weitgehend lösen. Denn die Weltwirtschaft trägt ausgeprägte regionalistische Züge im Sinne eines Systems mehr oder weniger autonomer Industriekomplexe (USA, UdSSR, Westeuropa, Japan usw.), bei denen die Aktivitäten weitgehend nach innen gravitieren, was an den Außenhandelsquoten dieser Komplexe abgelesen werden kann. Der größte Teil des interkomplexitären Handels geht auf das Konto Expansionskonkurrenz und Wettbewerb und nur ein Rest auf das Konto Arbeitsteilung.

### Erschließung eigener Märkte

Dieses Entwicklungsmuster wird sich im Bereich der Entwicklungsländer wiederholen, wenn sie den Weg der Industrialisierung einschlagen. Sie sollten ihre Initiativen daher von vornherein stärker auf diese Alternativen richten. Den Handel mit den Industrieländern sollten sie mehr sehen als das, was er sein kann: als ein beschleunigendes Element und als Devisenbringer für unbedingt notwendige Importe. Nur ein mehr oder minder kleiner Teil ihrer aufzubauenden Industriestruktur sollte sich an der Konkurrenzfähigkeit am Weltmarkt orientieren. Der weitaus größere Teil sollte sich der Erschließung der eigenen Märkte zuwenden. Die unerschlossenen Märkte von nahezu 2 Mrd. Menschen bergen Möglichkeiten, wie sie die gesättigten, launischen, ökonomisch und politisch verteidigten Märkte der Industrieländer schwerlich bieten.

Aber dieses „Erschließen der Entwicklungsländer“, das auch eine starke Integrationsbereitschaft beinhaltet, kann ihnen niemand abnehmen. Man kann diese „Entwicklung“ nicht importieren und sich auch nicht schenken lassen. Sie erfordert nicht zuletzt die Übernahme nicht ausschließlich der modernsten, sondern einer geeigneten, Arbeitsplätze schaffenden Technologie. Das entbindet die Industrieländer natürlich nicht davon, vor allem gegenüber den Entwicklungsländern ihre Märkte zu öffnen, wenn ihnen das Problem der Dritten Welt überhaupt etwas bedeutet. Fairerweise sollten aber auch die Probleme gesehen werden, die für sie damit zusammenhängen.

Jede demokratisch gewählte Regierung, vor allem in den Industrieländern, steht unter dem Diktat der Vollbeschäftigung. Der oft geforderte Wandel der Industriestruktur in Industrieländern darf diese nicht gefährden. Keine Regierung wird es sich leisten können, aus entwicklungspolitischen Motiven eine oder mehrere Branchen kurzfristig zu opfern und ernsthafte interne Fraktionsschwierigkeiten heraufzubeschwören. Ein solcher Prozeß wird ausschließlich langfristig eingeleitet werden können und auch nur dann, wenn er den noch immer als gewichtig empfundenen nationalen Interessen und Zielsetzungen nicht widerspricht. Und er wird aus der Logik der komplexbezogenen Entwicklung immer – zumindest auf absehbare Zeit – auf Randbereiche beschränkt bleiben.

Alles in allem deutet vieles darauf hin, daß die objektiven Möglichkeiten einer Entwicklungspolitik über das Mittel der Handelspolitik auf kürzere Sicht weit weniger abgesteckt sind, als es entwicklungspolitisches Engagement wahrhaben möchte, auch dann, wenn die Industrieländer ihre Bereitschaft zu helfen mit mehr Ehrlichkeit und Tatkraft ausstatten würden. Hinhaltetaktik und leere Lippenbekenntnisse auf der einen und aggressives Fordern auf der anderen Seite verstärken lediglich die Konfrontationen. Eine Lösung des Problems erfordert viel Einsicht auf beiden Seiten, Geduld und vor allem Zeit.

**HANSA LINIE**

Regelmäßige Liniendienste

Modernste Frachtschiffe

»roll on / roll off« bis zu 600 tons

Schwergut-Geschirr bis zu 550 tons

„Atlantica-Line“: Vollcontainerdienst Mittelmeer/USA/Canada

Passagier-Kabinen

INDIEN  
PAKISTAN  
CEYLON  
BURMA  
PERS. GOLF  
ROTES MEER  
U.S.A.-PERS. GOLF  
MITTELMEER-U.S.A.  
SPANIEN-PORTUGAL  
MADAGASKAR  
MAURITIUS

DEUTSCHE DAMPFSCHIFFFAHRTS-GESELLSCHAFT „HANSA“ BREMEN