

Lorenz, Detlef; Donges, Juergen B.; Keschull, Dietrich

Article — Digitized Version

Umstrittenes Freihandelskonzept

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lorenz, Detlef; Donges, Juergen B.; Keschull, Dietrich (1973) : Umstrittenes Freihandelskonzept, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 1, pp. 9-17

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134488>

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.

Umstrittenes Freihandelskonzept

Im Oktoberheft veröffentlichten wir einen Beitrag von Dietrich Keschull mit dem Thema „Warum eigentlich immer Freihandel?“, in dem er sich dagegen wandte, daß der Handel zur strategischen Größe im Entwicklungsprozeß der Entwicklungsländer erhoben wird. Die wichtigsten Thesen dieses Artikels werden auf der übernächsten Seite noch einmal dargestellt. Da sie auf Widerspruch stießen, stellen wir sie zur Diskussion.

Wo gibt es eigentlich Freihandel?

Detlef Lorenz, Berlin

Keschull hält den Freihandel für eine Realität und vermutet ihn überall. Eigentlich sollte Freihandel aber eine Angelegenheit des 19. Jahrhunderts bleiben. Und zwar jener Epoche zwischen 1840 und 1914, in der die Freihandelspolitik adäquate Voraussetzungen vorfand und dementsprechend zeitweilig recht große Erfolge verbuchen konnte.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde über die Bretton-Woods- und die GATT-Philosophie in die Neuordnung der weltwirtschaftlichen Beziehungen sicherlich auch Freihandelsgedankengut eingeschleust. Es reichte aber

mitnichten aus, die westliche Weltwirtschaft zwanzig Jahre lang durch Freihandel zu „prägen“. Noch viel weniger hat es eine Indoktrination gegeben, die es fertigbrachte, daß „der Ökonom westlicher Prägung“ heute an Freihandel und obendrein auch noch an die unendliche Macht der unsichtbaren Hand glaubt¹⁾ — abgesehen davon, daß es *den* westlichen Ökonom ebensowenig geben kann wie *die* Entwicklungsländer.

Spielarten des Protektionismus

Was Keschull offenbar gemeint, aber unzutreffend charakterisiert hat, ist die pragma-

tische und durchaus erfolgreiche *Liberalisierungspolitik* zwischen den Industrieländern, den seinerzeitigen OEEC- und den heutigen OECD-Ländern. Die für diesen Bereich wiedererlangte „*Außenhandelsfreiheit*“ (Hans Möller) von heute sollte aber nicht mit dem Freihandel von gestern gleichgesetzt werden. Darüber hinaus muß man sich selbst bei dieser Ländergruppe fragen, wie es mit dem „Freihandel“ steht. Wie hoch stehen noch die Erfolge beim Abbau von Kontingenten, Zöllen

¹⁾ Vgl. Dietrich Keschull: Warum eigentlich überall Freihandel? In: WIRTSCHAFTSDIENST, 52. Jg. (1972), H. 10, S. 504.

usw. im Kurs? Im Zeichen der mannigfaltigen Spielarten der Devisenbannwirtschaft, der Welt der neu entdeckten nicht-tarifären Handelshemmnisse, der Wachstumskonkurrenz der Staaten und der umstrittenen internationalen Abkommen zur „freiwilligen“ Exportbeschränkung stellen sich doch einige Zweifel an der Ubiquität des „Freihandels“ ein. Man braucht also nicht auf das Ärgernis der bekannten landwirtschaftlichen Marktordnungen oder die Harmonisierungsprobleme der EWG zurückzugreifen, um „Trade in a Non-Laissez-Faire World“ (Goran Ohlin) von Freihandel zu unterscheiden.

Wie sieht es aber nun mit dem Nord-Süd-Handel aus, um den es Keschull ja in erster Linie geht? Daß auch für diesen Bereich des Welthandels Freihandel keine Realität ist, wird eigentlich oft genug beklagt. Auch Keschull stellt im Hinblick auf den Protektionismus der Industrieländer fest: „Doch die Verhältnisse, sie sind nicht so.“ Das Bild gewinnt aber erst ausgewogenere Konturen mit der zweiten Realität: dem Protektionismus der Importsubstitution in den Entwicklungsländern. Beide Spielarten des Protektionismus lassen sich gewiß unterschiedlich überzeugend rechtfertigen. Und der Freihandel hat natürlich das Nachsehen, solange sich beide Seiten – Industrieländer wie Entwicklungsländer – immer nur für die merkantilistische Seite der Handelsbilanz stark machen. Exportfreiheit und Importschutz zusammen ergeben eine recht eigenwillige und auch nicht so recht funktionsfähige Freihandelspraxis.

Freihandel ist kein Allheilmittel

Befehdet man eine solche hinkende Freihandelsordnung mit problematischen Argumenten, dann wird damit der Frei-

handel auch nicht etabliert. Keschulls Attacken beispielsweise gegen die Theorie der komparativen Kosten überzeugen wenig. Die Verbindung dieser Theorie mit der Freihandelsforderung der englischen Klassiker ist gewiß nicht falsch. Das ist aber Dogmengeschichte oder eben eine Angelegenheit des 19. Jahrhunderts. Löst man sich davon, dann stellt das Theorem der komparativen Vorteile bekanntlich nur ein wichtiges Prinzip der Wirtschaftstheorie dar. Durch Vorwürfe an die Adresse

der Außenwirtschaftstheorie wird es nicht getroffen. Es ist überdies ein Prinzip der Arbeitsteilung und nicht des Freihandels. Seine Anwendung in der Theorie des Entwicklungsprotektionismus (Chenery) oder auch in der sozialistischen Außenwirtschaftstheorie des Ostblocks illustriert das recht bemerkenswert.

Unverständlich ist es auch, wenn Keschull einem doch recht unvollkommenen „Freihandel“ die Schuld an den „offensichtlichen Mißerfolgen“ der Exportstrategie der Entwicklungsländer ankreidet. Als *offensichtlich* können etwaige Mißerfolge außerdem nur aus einer Perspektive erscheinen, die ungeduldig vom Außenhandel zu viel erwartet. Als Allheilmittel „zur Befreiung von zahlreichen Problemen“ (z. B. denen der Beschäftigung) taugt diese Strategie gewiß nicht, auch wenn die Argumentations- und Agitationsebene der UNCTAD das mitunter suggerieren mag. Selbst bei „euphorischen Hoffnungen in die Außenhandelsentwicklung“²⁾ kann der Außenhandel nicht mehr sein und werden als lediglich ein Bereich der Entwicklungspolitik. Sein Stellenwert hängt zudem nicht nur von den weltwirtschaftlichen Konstellationen, sondern ganz entschieden auch davon ab, welchen Typ von Entwicklungsland wir vor uns haben.

Handel zwischen ungleichen Partnern

China oder „der gesamte Ostblock“, auf deren Anziehungskraft für die Entwicklungsländer Keschull hinweist, haben sicherlich viel aus eigener Kraft entwickelt. Aber sie bleiben nun einmal „wenig außenhandelsintensiv“, und ob nach dem kubanischen Experiment diese Autarkievorbilder als „Freihandels“-Ersatz auf den

²⁾ Vgl. ebenda, S. 505.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Detlef Lorenz, 44, ist ord. Professor im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften und Mitglied des Instituts für Volks- und Weltwirtschaft an der Freien Universität Berlin. Seine Spezialgebiete sind Außenwirtschaft, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik.

Dr. Juergen B. Donges, 32, Wissenschaftlicher Rat am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiew, leitet die dortige Forschungsgruppe Entwicklungsländer.

Dr. Dietrich Keschull, 32, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter der Hauptabteilung Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Warum eigentlich überall Freihandel?

Der Anteil der Entwicklungsländer am Weithandel ging 1971 weiter zurück. Dieser Trend dürfte in den kommenden Jahren anhalten. Diese Entwicklung ist um so kritischer zu beurteilen, als der Handel zur strategischen Größe erhoben wurde, um die Entwicklungsländer von ihren zahlreichen Problemen zu befreien und die angestrebten Wachstumsprozesse zu finanzieren.

Der offensichtliche Mißerfolg der angewandten Konzeption sollte Grund zum Nachdenken und Anlaß zur Kritik bieten. Doch das ist nahezu unmöglich. Denn mehr als 20 Jahre Freihandel in den Industrieländern haben die volkswirtschaftliche Theorie und Praxis geprägt. Und was für Industrieländer sinnvoll war, muß nach Ansicht der Ökonomen westlicher Prägung auch für Entwicklungsländer vernünftig sein.

Eine Exportsteigerung wird als nahezu idealer Weg angesehen, um die Ziele der Entwicklungsländer zu erreichen. Basierend auf der simplen Theorie des Exportmultiplikators und ähnlich grob vereinfachender Modellkenntnisse wird nachgewiesen, daß die großen Entwicklungsprobleme durch vermehrten Export lösbar sind.

Wenn die Entwicklungsländer in keiner ihrer Produktionen mit den Industriestaaten konkurrieren können, muß ihnen doch das Theorem der komparativen Kosten zum Trost gereichen. Denn danach ist freier Außenhandel auch günstig, wenn ein Land zwar in allen Produktionen weniger gut liegt, es ihm aber gelingt, sich auf das Angebot zu konzentrieren, bei dem es relativ —

d. h. im Verhältnis zu den Kosten der übrigen Produktionen — besser steht als seine Konkurrenten. Deshalb sehen viele Wirtschaftspolitiker ihre Aufgabe darin, dem Konzept der komparativen Kosten zum Durchbruch zu verhelfen — leider ohne die einengenden Modellvoraussetzungen zu beachten.

Ein erster Blick auf die Außenhandelsstatistiken von Industrie- und Entwicklungsländern könnte den Eindruck vermitteln, daß das Exportangebot offensichtlich von den komparativen Kosten geprägt ist. Die Angebotsstruktur der Entwicklungsländer dürfte allerdings weniger auf die Kostenvorteile zurückzuführen sein als vielmehr auf die langfristig überkommene Form der Arbeitsteilung in der Weltwirtschaft, bei der die ehemaligen Kolonien bis heute überwiegend Güter anbieten, die in Industrieländern nicht erzeugt werden können.

Die vergangenen Jahre haben gezeigt, daß Beschäftigungssteigerungen und Zahlungsbilanzverbesserungen bei einem derartigen Exportangebot Wunschträume bleiben. Doch wurde der Mißerfolg der Entwicklungsländer fast nie auf die zugrunde liegende Konzeption geschoben. Die Vorteile des Freihandels blieben unbestritten. Die Konsequenz der Fehlschläge bestand allein in einer verstärkten Propagierung von Maßnahmen, die einigen theoretischen Modellvoraussetzungen Rechnung trugen. Der Abbau von Handelshemmnissen, Diversifizierung des Angebots oder Verlagerung von ganzen Produktionen sollen jetzt den Glanz preistheoretischer Modelle und komparativer Kosten-

schwärmerei gerade für die Entwicklungsländer wieder aufpolieren.

„Doch die Verhältnisse, sie sind nicht so.“ Die Industrieländer bauen ihre tarifären und nichttarifären Schutzwälle im Industriesektor zwar zögernd ab, verstärken sie aber im Agrarsektor ständig. Die Preise für Rohstoffe fallen weiter. Wettbewerbsfähige Wirtschaftszweige der Entwicklungsländer stehen unter dem harten Konkurrenzdruck staatlich unterstützter Branchen aus den Industrieländern. Auch die Verlagerung von ganzen Industrien wird hier nicht zum Erfolg führen. Denn solange eine derartige Politik nicht von allen entwickelten Ländern konsequent betrieben wird, können sich diese Zweige nicht gegen ihre Konkurrenten behaupten.

Auch wird bei den komparativen Kostenüberlegungen offensichtlich unterstellt, daß Machteinflüsse keine Rolle spielen. Solange aber ein Partner in den Handelsbeziehungen eindeutig dominiert, dürften die Vorteile des Austausches fast ausschließlich ihm zugute kommen.

Zwischen Theorie und Praxis besteht offensichtlich mehr als ein tiefe Kluft. Daher ist es notwendiger denn je, wirkungsvolle Konzepte zu entwickeln. Dafür aber fehlen bisher die Initiativen.

Deutschland hat mit Friedrich List einen der bedeutendsten Außenhandelsrechtiker und -politiker aufzuweisen. Warum eigentlich finden seine Schutzzollvorstellungen bei uns heute so wenig Widerhall? Warum werden sie nicht mit den modernen Integrationsansätzen kombiniert?

Dietrich Kobschull

Typ des kleinen Entwicklungslandes „faszinierend“ wirken³⁾, muß doch bezweifelt werden. Angesichts der diversen Ostblockabhängigkeiten Kubas mögen auch die Exportwunderländer Südkorea, Taiwan usw. die Hypothesen des Imperialismus leichter ertragen.

Schließlich scheint es zweifelhaft, ob man die These von den ungleichen Vorteilen des Freihandels zur Zeit der englischen Vormachtstellung in einer „unizentrischen Weltwirtschaft“ (Andreas Predöhl) so einfach in die Gegenwart übertragen kann. Gewiß werden bei *eindeutigen* Dominationsverhältnissen auch die Handelsvorteile „fast ausschließlich“ den Mächtigeren zukommen. Bei derart ausgeprägt „ungleichen Partnern“ (Thomas Balogh) ist eigentlich nichts anderes zu erwarten.

Die Problematik des sogenannten nicht äquivalenten Austauschs, die hier hereinspielt, ist um einige Grade zu „sophisticated“, um sie hier erörtern oder die Lösung von den eintönigen Angeboten neomarxistischer Ausbeutungstheorien erwarten zu können. Auch das in der öffentlichen Diskussion so beliebte Argument von der permanenten Verschlechterung der Terms of Trade der Entwicklungsländer ist schlechter als sein Ruf. Mit dem Freihandelsargument hat es nur so viel zu tun, als daß niedrige und „ungerechte“ Exporterlöse bei Primärgütern nicht zuletzt auf dem Agrarprotektionismus der Industrieländer beruhen, was dann aber eigentlich die Forderung nach *mehr* „Freihandel“ (besser: Außenhandelsfreiheit) impliziert.

Vorteile für beide Seiten

Abgesehen davon sollte aber gründlicher darüber nachgedacht werden, ob die Vorteile des gegenwärtigen „Freihan-

dels“ noch so einseitig sind wie vor hundert Jahren. Die Industrieländer liefern den Entwicklungsländern seit geraumer Zeit vorwiegend dringend benötigte Industriegüter zur Realisierung ihrer Industrialisierungspläne, da diese Länder überhaupt noch nicht in der Lage sind, ein solches Angebot an „essentials“ zu produzieren.

Eine solche Konstellation bringt sicherlich auch Markttagengewinne für die Anbieter mit sich. Es sollte aber nicht ständig übersehen werden, wie sehr für die Entwicklungsländer der elementare Vorteil zu Buche schlägt, über die Rückgriffsmöglichkeiten auf internationale „pre-conditions“ zu verfügen. Ohne die güterwirtschaftlichen und anderen ökonomischen Verfügbarkeiten (z. B. Entwicklungshilfe) der Industrieländer wäre es mit der Industrialisierung sicher schlechter bestellt. Im übrigen haben auch die UdSSR und China den Profit aus dem Rückgriff auf kapitalistische Verfügbarkeiten stets zu schätzen gewußt.

Unbefriedigender Strukturwandel

Der gegenwärtige Industriewarenexport der Industrieländer ist also einfach nicht mehr vergleichbar mit dem Export englischer Textilwaren nach Indien und seinen substitutiven Folgewirkungen auf das indische Textilhandwerk. Die Exporte von heute erfüllen ja in der Regel keine Substitutions-, sondern vielmehr eine wichtige Komplementärfunktion. Wohl aber unterliegt dieser Export der Industrieländer nun selbst der Imports substitution, wenn er seine „Mohrenfunktion“ getan hat.

Die Exporte der Entwicklungsländer weisen dagegen als Folge der Industrialisierungspolitik ein wachsendes Potential an substitutiven Exporten auf, von dessen Wirksamkeit nicht

nur die Textilindustrie der Industrieländer ein Lied zu singen weiß. Insoweit haben wir es also gerade nicht mit einer „überkommenen Form der Arbeitsteilung“ zu tun, sondern mit einem Strukturwandel, wenn dieser auch – gemessen an Statistiken und Erwartungen – noch unbefriedigend sein mag.

Flankierende wirtschaftspolitische Aufgaben

Soll der weltwirtschaftliche Strukturwandel aber durch eine konsequente *Politik der Arbeitsteilung und Außenhandelsfreiheit* gesteuert werden, sind erhebliche flankierende wirtschaftspolitische Aufgaben zu bewältigen: in den Entwicklungsländern die *effiziente* Verbindung von Imports substitution und Exportdiversifikation, in den Industrieländern die Durchsetzung einer *fühlbaren* Industrie(struktur)politik. Gerade das, was die Freihandelspolitik in der Regel großzügig voraussetzte oder vernachlässigte – die erforderliche Transformationskapazität der beteiligten Handelspartner –, wird bei modernen Konzeptionen internationaler Kooperationspolitik ernst genommen.

Es muß also nicht immer Freihandel sein. Wohl aber geht es eigentlich bei allen Alternativen zum Freihandel um die schwierige Erfassung dessen, was Predöhl das handelspolitische Optimum genannt hat: nämlich um das „richtige“ Ausmaß der weltwirtschaftlichen Verflechtung der Staatsräume. Das läuft naturgemäß stets auf einen Kompromiß zwischen nationalen Neigungen in Gestalt wirtschaftspolitischer Prioritäten und den internationalen Blaupausen rationaler weltwirtschaftlicher Arbeitsteilung hinaus. Von dieser Problematik, die Keeschull vielleicht vorgeschwebt haben mag, hat ihn sein flinker Feldzug gegen den Freihandel leider fast völlig abgelenkt.

³⁾ Ebenda.

Protektionismus zahlt sich nicht aus

Juergen B. Donges, Kiel

In einem Leitartikel unter dem Titel „Warum eigentlich überall Freihandel?“ stellt Dr. Dietrich Keschull die Erfolgchancen einer stärker exportorientierten Entwicklungsstrategie, wie sie immer wieder Entwicklungsländern angeraten wird, in Frage¹⁾. Das Konzept „Entwicklung durch Außenhandel“ – so Keschulls Position – lasse sich zwar theoretisch begründen, sei aber für die Praxis nicht besonders relevant, weil es auf Annahmen beruhe, die in der Wirklichkeit nicht gegeben seien. Den empirischen Beleg für die Richtigkeit seines Standpunktes sieht Keschull in dem seit Jahren mehr oder weniger kontinuierlichen Rückgang des Anteils der Entwicklungsländer am Welthandel. Keschull plädiert infolgedessen und unter Berufung auf Friedrich List dafür, protektionistische Maßnahmen in der Entwicklungspolitik einen hohen Stellenwert einzuräumen; ob in den Industrieländern oder den Entwicklungsländern, sagt er nicht.

Drei grundlegende Einwände

Die Ausführungen Keschulls betreffen eine jener Fragen, von denen die entwicklungspolitische Diskussion gegenwärtig beherrscht wird. Aus mindestens drei Gründen bedürfen sie eines kritischen Kommentars:

Erstens wird die zwischen Theorie und Praxis herrschende tiefe Kluft beklagt, obwohl es

¹⁾ Vgl. D. Keschull: Warum eigentlich überall Freihandel? In: WIRTSCHAFTSDIENST, 52. Jg. (1972), H. 10, S. 504 f.

eigentlich um den Unterschied zwischen gesamtwirtschaftlicher Betrachtungsweise und partialanalytischem Interessentenstandpunkt geht. Zweitens werden die Vorzüge von mehr Freihandel in der Welt bestritten, ohne daß das Referenzsystem und die Diagnose, auf denen die Überlegungen beruhen, offengelegt werden. Drittens läßt sich der Autor dazu verleiten, einen Gegensatz zwischen Freihandel und Protektion als Grundlage von Entwicklungsstrategien zu konstruieren, obwohl dies den Stand der Entwicklungsländerforschung von vor 20 Jahren reflektiert, als die Welt noch in „Fabriken“ und „Kornkammern“ aufgeteilt war.

Bedingungen für eine Industrialisierung

Unbestritten ist, daß das System der komplementären internationalen Arbeitsteilung, wie es sich im 19. Jahrhundert herausgebildet hatte und demzufolge Entwicklungsländer über die Ausfuhr von Primärgütern den größten Nutzen aus dem Weltmarkt ziehen können, nicht den erwarteten Erfolg gebracht hat. Der Grund liegt in den relativ ungünstigen Angebots- und Nachfragebedingungen, die im Bereich von Nahrungsmitteln sowie agrarischen und industriellen Rohstoffen meist herrschen. Und dieser Umstand war es auch, der nach der Weltwirtschaftskrise und im Zuge des Zweiten Weltkrieges immer mehr Entwicklungsländer veranlaßt hat, durch Industrialisierung ihre

aktuellen oder potentiellen beschäftigungs-, wachstums- und zahlungsbilanzpolitischen Probleme zu lösen.

Diese Industrialisierung hat fast ausnahmslos in Form von Imports substitutionen hinter sehr hohen Zollmauern und weitreichenden quantitativen Einfuhrrestriktionen stattgefunden, und zwar bis in die 1960er Jahre hinein. Es kann also gar keine Rede davon sein, daß Freihandel das dominierende Konzept war, wie Keschull behauptet. Natürlich muß es nicht zwingend zu Fehlentwicklungen kommen, wenn die Industrialisierung binnenmarktorientiert betrieben wird. Bedingungen sind allerdings, daß zumindest

- Standortvorteile genutzt werden,
- der Binnenmarkt groß genug ist, um die Erzielung von Skalenerträgen zu ermöglichen,
- die direkten und indirekten Beschäftigungseffekte ausreichen, um das schnell expandierende Arbeitskräfteangebot zu absorbieren, und
- das Land Primärgüter, für die die Auslandsnachfrage inkommenselastisch ist, anbietet und damit den mit der Industrialisierung ansteigenden Importbedarf finanzieren kann.

Inwieweit diese Bedingungen in den einzelnen Entwicklungsländern gegeben waren und sind, ist eine Frage, die sich nur empirisch beantworten läßt. Tut man dies, so stellt sich heraus, daß dies im allgemeinen nicht

der Fall war. Das Ergebnis war auch entsprechend entmutigend: Zwar hat sich in zahlreichen Fällen das wirtschaftliche Wachstum für eine gewisse Zeit beschleunigen lassen, doch weder haben sich die Zahlungsbilanzschwierigkeiten verringert, noch ist das Ausmaß der Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit zurückgegangen. Das Kosten- und Preisgefüge wurde verzerrt, die Chance junger Industrien, auf dem Weltmarkt vorzustoßen, verspielt. Und dies alles nicht, wie Kobschuli suggeriert, weil es an „Schutzollvorstellungen“ gemangelt hätte, sondern weil es derer zu viele gab.

Vorteile bei arbeitsintensiven Produkten

Ist es in Anbetracht dieser Erfahrungen so verwunderlich, daß Entwicklungsforscher ebenso wie Entwicklungspraktiker nach einem Ausweg suchen? Kobschuli weist diesen Ausweg nicht und begnügt sich mit einem nicht ganz verständlichen Aufruf, Schutzollkriterien mit „modernen Integrationsansätzen“ zu kombinieren. Die von ihm verhöhten Vertreter der Freihandelslehre haben demgegenüber wohl genaueres zu sagen.

Ausgehend von der Beobachtung, daß das weltwirtschaftliche Wachstum industriebestimmt ist und weitgehend auch bleiben dürfte, läßt sich hypostasieren, daß eine intensivere Teilnahme der Entwicklungsländer am internationalen Handel mit Industriewaren für diese Länder von größerem Vorteil ist als die Abkehr von der internationalen Arbeitsteilung. Diese Hypothese stützt sich auf die Vermutung, daß bei mehr exportorientierter Industrialisierung unter anderem die Enge des Binnenmarktes und damit die Verschwendung von Ressourcen, wie sie sich allenthalben in der Unterauslastung der Sachkapazitäten niederschlägt, überwun-

den werden könnte und daß sich das steigende Arbeitskräfteangebot eher absorbieren ließe, weil Exportmöglichkeiten vor allem bei arbeitsintensiv erzeugten Produkten bestehen. Oder anders ausgedrückt: Orientiert man die Industrialisierung stärker als bislang am Weltmarkt, lassen sich Fehlentwicklungen der Art, wie sie bei einer exzessiven Imports substitution auftreten, vermeiden.

Diese Hypothese basiert nicht, wie Kobschuli meint, auf der simplen Theorie des Exportmultiplikators, sondern schon eher auf etwas anspruchsvolleren allokationspolitischen Überlegungen, wie sie notwendig sind, wenn man das Beschäftigungsproblem in Entwicklungsländern nicht irrtümlicherweise und in Anwendung keynesianischen Gedankenguts als Konsequenz mangelnder effektiver Nachfrage interpretiert. Und die Hypothese wird kräftig gestützt durch die Erfahrung mit dem intensiven Austausch von industriellen Halb- und Fertigwaren zwischen Industrieländern, der allen Beteiligten zweifelsohne Vorteile gebracht hat.

Rät man Entwicklungsländern, sich verstärkt in den internationalen Handel mit Halb- und Fertigwaren zu integrieren, so ist nicht einzusehen, warum das Theorem der komparativen Kosten nicht ein brauchbares Rezept sein sollte. Denn nur wenn sich diese Länder konsequent darum bemühen, sich auf jene Güter zu spezialisieren, bei deren Produktion sie die relativ reichlich vorhandenen Produktionsfaktoren besonders intensiv nutzen können, haben sie eine reelle Exportchance. Das werden nach Lage der Dinge vorwiegend rohstoff- und/oder arbeitsintensive Erzeugnisse sein.

So einleuchtend dieses Konzept ist, so verbreitet scheint das Unvermögen zu sein, es zu verstehen und in konkreten Situa-

tionen anzuwenden. Das häufigste Mißverständnis ist, daß komparative mit absoluten Vor- und Nachteilen verwechselt werden. Weil die Imports substitutionspolitik in zahlreichen Fällen dazu geführt hat, daß das heimische Kosten- und Preisniveau bei den gegebenen Wechselkursen über das Weltmarktniveau gedrückt wurde, gilt die Industrie in Entwicklungsländern durchweg als im Export nicht wettbewerbsfähig. Das Theorem der komparativen Kosten muß dann, wie Kobschuli abfällig bemerkt, den Entwicklungsländern „zum Trost reichen“.

Kostennachteile durch verzerrte Wechselkurse

Übersehen wird der Zusammenhang zwischen Preisniveau und Wechselkurs. Es ist bekannt, daß die meisten Entwicklungsländer höhere Inflationsraten haben als ihre wichtigsten Partnerländer, ohne daß sie den Außenwert ihrer Währungen immer schnell genug an den relativ sinkenden Binnenwert anpassen. Zu einer überbewerteten Währung kommt es in diesen Ländern aber auch deshalb, weil im allgemeinen binnenmarktorientierte Produktionsaktivitäten durch Importzölle und -beschränkungen effektiv stärker geschützt werden, als man exportorientierte Aktivitäten effektiv subventioniert.

Bei einer derartigen Konstellation wird ein zu niedriger Preis des Dollars gestützt. Legt man deshalb bei internationalen Kostenvergleichen den nominellen, d. h. meist überhöhten Kurs zugrunde, so errechnet man überall absolute Kostennachteile. Würde man den richtigen, d. h. entzerrten Wechselkurs verwenden, also die heimische Währung gegenüber dem Dollar abwerten, so würde sich zeigen, daß tatsächlich eine Reihe von Industriebranchen von den Kosten her gesehen wettbewerbsfähig ist.

Wenn Keschull behauptet, daß sich dieses Konzept im Handel zwischen Entwicklungs- und Industrieländern nicht bewährt habe, so hat er offensichtlich die Entwicklungsländer als Anbieter von Primärgütern im Auge. Anders liegt der Fall jedoch, wenn es darum geht, das Spezialisierungsmuster im industriellen Bereich zu entwerfen. Und hier zeigen die Erfahrungen vor allem der 1960er Jahre, daß Exporterfolge von Entwicklungsländern mit Hilfe dieses Theorems erklärt werden können, allen von Keschull betonten „einengenden Modellvoraussetzungen“ und „Machteinflüssen“ im internationalen Handel zum Trotz.

Beispiele komparativer Vorteile

Südkorea, Taiwan, Israel, Spanien und neuerdings Brasilien, Malaysia und Mexiko (von Stadtstaaten à la Hongkong und Singapur ganz zu schweigen) sind die eindrucksvollsten Beispiele für den Erfolg einer Industrialisierung, die sich zunehmend auf Güter konzentriert, bei deren Produktion das jeweilige Land komparative Vorteile hat oder entwickeln kann. Warum sollten deshalb andere Entwicklungsländer nicht versuchen, bei der Wahl ihrer Industrialisierungsstrategie ebenfalls in stärkerem Maße komparative Kostengesichtspunkte zu berücksichtigen?

Natürlich kann jeder Versuch, komparative Vorteile im Außenhandel zu nutzen, nur erfolgreich sein, wenn die Industrieländer als wahrscheinlich wichtigste potentielle Abnehmer be-

reit sind, ihren Markt für die industriellen Exportunternehmen der Entwicklungsländer offenzuhalten bzw. zu öffnen. Die Erfahrung zeigt nun allerdings, daß die Industrieländer (und die BRD macht hier kaum eine Ausnahme) gerade jene heimischen Branchen besonders stark gegenüber der Importkonkurrenz schützen (durch Zölle, mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und „freiwillige“ Selbstbeschränkungsabkommen), bei denen Entwicklungsländer noch am ehesten wettbewerbsfähig sind oder werden könnten. Auch die in den Industrieländern betriebene Struktur- und Regionalpolitik ist gegen protektionistische Wirkungen – auch wenn diese unbeabsichtigt sein sollten – nicht gefeit, weil sie strukturschwachen heimischen Branchen den Anpassungszwang erspart, der sich ergibt, sobald sich für sie die Standortbedingungen – vielfach zugunsten von Entwicklungsländern – verschlechtern.

Vorteile für Vorreiter

Den Abbau von Handelshemmnissen in den Industrieländern und die Übertragung bestimmter Produktionsaktivitäten in Entwicklungsländer zu befürworten, geschieht nicht in der von Keschull unterstellten Absicht, „den Glanz preistheoretischer Modelle und komparativer Kostenschwärmerei gerade für Entwicklungsländer wieder aufzupolieren“. Es geschieht vielmehr, weil man aus der Wirtschaftsgeschichte lernen kann, daß sich Protektionismus im all-

gemeinen nicht auszahlt. Akzeptiert man diesen Umstand, so ist nicht einzusehen, warum es einer konzertierten Aktion aller Industrieländer bedarf, um die notwendigen handels- und strukturpolitischen Anpassungen durchzuführen. Wer sich hier als Vorreiter betätigt, wird entsprechende Vorteile für sich verbuchen können.

Um auf Keschulls Leitfrage „Muß es denn immer Freihandel sein?“ abschließend zu antworten: Es muß natürlich nicht. Doch wenn man sich vor der heilsamen Auslandskonkurrenz abschirmen will, so muß die Gesellschaft dafür einen Preis bezahlen, dessen Höhe vom Ausmaß der bewirkten Fehlallokation der Ressourcen bestimmt wird. Nichts spricht gegen die Einführung von Schutzzöllen im Sinne von Friedrich List, Zölle also, die sich mit der Zeit in dem Maße selbst überflüssig machen, wie die von ihnen in der Aufbauphase geschützten Industrien international wettbewerbsfähig werden. (List hatte ein Deutschland vor Augen, das damals im Vergleich zu Großbritannien ein „industrielles Entwicklungsland“ war.) Alles spricht aber dagegen, den Strom von Exporten junger Entwicklungsländerindustrien in die Industrieländer durch protektionistische Maßnahmen zu behindern. Keschull kämpft also gegen Windmühlen. Oder sollte auch ihm der so weit verbreitete Fehler unterlaufen sein, das Schutzzollargument zu bemühen, wo es doch eigentlich um die Einführung, Beibehaltung oder Verschärfung von Erhaltungszöllen und wirkungsgleichen Maßnahmen geht?

VEREINSBANK IN HAMBURG

Zentrale: Hamburg 11 · Alter Wall 20-30 · Telefon 36 10 61

ÜBER 60 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

Export – keine Erfolgsgarantie

Dietrich Kobschuil, Hamburg

Werden einleuchtende Gedanken endlich einmal ausgesprochen, so hat man häufig das Gefühl, ähnliches selbst schon des öfteren gedacht zu haben. Insofern ist es nicht verwunderlich, daß meine beiden Kritiker trotz vorherrschend freihändlerischer Orientierung der Ökonomen in der Bundesrepublik die Grundfrage des zur Diskussion stehenden Artikels verneinen. Es muß also nicht immer Freihandel sein. Darin sind wir uns einig.

Einigkeit sollte auch hinsichtlich der Frage bestehen, daß man dieses Problem nicht zu stark vereinfachen darf. Denn natürlich gibt es nicht *den* Ökonomen westlicher Prägung; natürlich gibt es ebenso wenig *die* Entwicklungsländer oder *den* Freihandel. Und natürlich will niemand – auch ich nicht – Protektionismus für *die* Industrieländer (die es übrigens ebenso wenig gibt, wenn man die Frage differenziert betrachtet). Meine beiden Kritiker werden aber einsehen, daß all dies im Rahmen eines kurzen Artikels nicht erwähnt werden konnte – und wohl auch nicht mußte, da es sich um Selbstverständlichkeiten handelt.

Gründe der Kritik

Warum also überhaupt ein Disput über dieses Thema? Weil in der Bundesrepublik aufgrund scheinbar deutlicher eigener Erfahrungen überwiegend immer noch die Meinung vertreten wird, daß schon allein mehr Exporte zwangsläufig zu Wirtschaftswachstum führen; weil man z. B. von den Monsterkonferenzen des GATT und der UNCTAD *die* großen Vorteile für die Entwicklungsländer erwartet; und auch

weil die Befürworter der Exportstrategie zumindest nie den Anschein zu erwecken versucht haben, daß auf diese Weise z. B. das Beschäftigungsproblem der Entwicklungsländer *nicht* gelöst werden könne.

Wann immer über die 200 oder 300 Millionen in Entwicklungsländern zusätzlich zu schaffenden Arbeitsplätze und über die Arbeitsintensität bestimmter Produktionen gesprochen wird, suggeriert man, daß eine weltmarktorientierte Exportpolitik dieses Problem lösen könne. In dieser Frage sind sich allerdings Dr. Donges und Prof. Lorenz nicht einig. Um Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, in stärkerem Ausmaß als bisher industrielle Halb- und Fertigwaren zu exportieren, sollen sie nach Meinung von Donges vor allem von ihrer fatalen Importsubstitutionspolitik abrücken. Er empfiehlt statt dessen u. a. arbeitsintensive, weltmarktorientierte Exportproduktionen und die Auslagerung von bestimmten Exportproduktionen aus Industrieländern – und er betont, daß diese Staaten davon selbst Vorteile hätten.

Dazu allerdings sind einige Anmerkungen zu machen:

Importsubstitution und Exportmuster

□ Es ist heute wohl unbestritten, daß die Importsubstitutionspolitik weit weniger Erfolge gebracht hat, als man sich in Entwicklungsländern anfänglich recht überschwänglich erhoffte. Doch spricht das nicht generell gegen Maßnahmen zur Importsubstitution, solange – wie es tatsächlich der Fall war – sie

nicht dilettantisch in die Tat umgesetzt werden. Ein gewisses Maß an Importsubstitution kann schon wegen der Schwierigkeiten in der Belieferung unerlässlich sein.

□ Die Vorstellungen für eine weltmarktorientierte Produktion gewinnt Donges aus einer export-Betrachtung der Exportstrukturen von Entwicklungsländern. Produktionen, in denen man wettbewerbsfähig war, sollen aufgrund dieser Analyse auch in Zukunft beibehalten werden. Wer aber gibt den Entwicklungsländern die Garantie, daß eine derartige Ausrichtung der Produktion längerfristig tatsächlich sinnvoll ist?

Dabei sei nicht einmal daran gezweifelt, daß einige Entwicklungsländer heute nicht nur komparative, sondern sogar absolute Kostenvorteile haben – wenn man die Wechselkurse entzerrt. Aber da dies so uneingeschränkt behauptet wird, sei doch die Frage erlaubt: Wie werden Wechselkurse eigentlich *richtig* entzerrt?

Einengende Modellvorstellungen

□ Soweit eine modellhafte Vorstellung von der Welt, wie sie eigentlich sein sollte, alle weiteren Gedanken prägt, liegen Schlüsse und Urteile der Art „falsch“ und „richtig“ zwangsläufig nahe. So kann man wie Donges beklagen, daß die Industrieländer ihre Märkte für die Einfuhren aus Entwicklungsländern nicht öffnen, obwohl „sich Protektionismus im allgemeinen nicht auszahlt“. Aber den Konsequenzen aus dieser höheren Einsicht werden sich unsere – und nicht nur unsere – Politiker wohl noch lange verschließen.

Und nur wenige Unternehmen werden sich veranlaßt sehen, ihre Produktionen in Entwicklungsländer zu verlagern.

Wenn, ja wenn die Theorie der komparativen Kosten in der Praxis funktionierte, wenn die „eher etwas anspruchsvolleren allokatonspolitischen Überlegungen“ wirklich realistisch wären, dann – allerdings nur dann – wäre es Zeit, die Exportstrategie dieser Art uneingeschränkt zu befürworten. Im Gegensatz zu der Ansicht von Lorenz gibt es anscheinend doch Ökonomen, die von der unendlichen Macht der „invisible hand“ und der gestaltenden Kraft einer höheren Weisheit überzeugt sind, denn wie anders ließe sich sonst die Hoffnung auf die Allokationsmechanismen begründen?

Einige Voraussetzungen

Zweifelhaft erscheint zumindest, daß sich Unternehmen mit einer nicht mehr wettbewerbsfähigen Produktion in allen Industrieländern zur Stilllegung bzw. Auslagerung ihrer Anlagen entschließen. Vom Standpunkt eines gesamtwirtschaftlichen ökonomischen Nutzenmaximums wäre es dabei längerfristig durchaus sinnvoll – wie Donges feststellt –, so zu handeln. Doch davon müßte man zuerst einmal die Lobby dieser Industrien und auch die betroffenen – zur Arbeitslosigkeit oder zumindest Umschulung und Wohnortwechsel gezwungenen – Arbeitskräfte überzeugen.

Außerdem erscheint diese Politik nur dann sinnvoll, wenn sie von allen betroffenen Industrieländern gleichzeitig verfolgt wird. Auch wenn diese konzentrierte Aktion nicht einleuchtet, ist es durchaus wahrscheinlich, daß die betroffene Industrie eines einzigen Landes, das diese Politik nicht verfolgt, den Entwicklungsländern die freigewordenen Märkte mit guten Erfolgchancen streitig macht. Denn einmal kann sie eventuell vor-

handene Produktionsanlagen (z. T. mit Unterstützung eines Konzernunternehmens) billig aufkaufen, zum anderen hat sie wegen ihrer größeren Marktnähe, besseren Erfahrungen beim Verkauf in Industrieländern, sprachlichen Vorteile etc. günstigere Absatzchancen für ihre Produkte. Gelingt ihr der Schritt in die neuen Märkte, so kann sie unter Umständen Massenproduktionsvorteile ausnutzen und damit den Entwicklungsländer-Produzenten die Markteroberung auf Jahre hinaus verwehren – trotz deren möglicherweise vorhandenen absoluten Kostenvorteile bei entzerrten Wechselkursen!

Unternehmerverhalten

Aber Faktoren wie Marktkenntnis, Exportförderung, Serviceleistungen, Zusammenarbeit zwischen Konzernfirmen gehen in die Argumentation üblicherweise nicht ein. So verwundert es auch nicht, daß man von den Regierungen erwartet, Produktionen stilllegen und aufbauen zu können. Sie sind aber lediglich in der Lage, erste Anreize dafür zu geben. Entscheidend ist das Verhalten der Unternehmen, und hier nicht zuletzt der Ausländer.

An dieser Stelle erscheint es nicht angebracht, auf die Erfahrungen der Entwicklungsländer mit privaten Investoren – vor allem aus den Vereinigten Staaten und Großbritannien – im Detail einzugehen. Doch haben derartige Unternehmen in der Vergangenheit erheblich dazu beigetragen, daß die Welt heute wie vor zwanzig Jahren in „Fabriken und Kornkammern“ oder – was dem entspricht – in Lieferanten von Investitionsgütern und von Rohstoffen aufgeteilt werden kann.

Aufgrund dieser Erfahrungen kann man einige Zweifel daran hegen, daß Entwicklungsländer durch vermehrte Exportproduktionen tatsächlich ihr Beschäftigungsproblem (wenigstens tendenziell) lösen können; ob sie

das notwendige technische Wissen erwerben, um langfristig in einer veränderten Weltwirtschaft konkurrenzfähig zu sein; oder ob sie genügend Kapital anhäufen können, um ihr weiteres Wachstum finanzieren zu können. Möglicherweise werden sie nicht einmal intensiv exportieren.

So positiv die Erfahrungen von Südkorea, Taiwan, Israel und Spanien sind, sie lassen sich nicht ohne weiteres auf andere Entwicklungsländer übertragen. Denn sprechen sie tatsächlich für eine Exportstrategie? Sind Länder wie Israel und Spanien überhaupt repräsentativ? Werden nicht gerade diese Länder den Aufbau entsprechender Exportindustrien in den ärmeren Entwicklungsländern verhindern?

Eine Alternative

Wenn man nach Alternativen für die schwierige und sicherlich zweifelhafte Exportintensivierung sucht, so könnten sie durchaus in einer verstärkten Ausrichtung der Entwicklungsländer auf ihren Inlandsmarkt gesehen werden. Je größer dabei der Markt ist, um so erfolgversprechender könnte eine derartige Politik sein. Deshalb Integration! Bei einer solchen Konstellation wäre es möglich: (1) Standortvorteile zu nutzen, (2) Massenproduktionsvorteile wegen der Marktgröße zu realisieren und (3) eine beschäftigungsorientierte Politik zu betreiben.

Diese drei Bedingungen nennt Donges übrigens als Voraussetzung für eine sinnvolle Importsubstitution. Sie wäre in diesem Fall tatsächlich sinnvoll – ebenso wie Erziehungszölle, um den wirtschaftlichen Aufbau nicht bereits im Anfangsstadium unmöglich zu machen. Ein solcher Integrationsraum wird sich natürlich nicht völlig von der Weltwirtschaft abschließen können. Auch er muß ständig exportieren – allerdings nur unter anderem.