

Donges, Jürgen B.

Working Paper — Digitized Version

Nord-Süd-Konflikt oder Partnerschaft mit der Dritten Welt? Eine Bilanz der ersten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 3

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Donges, Jürgen B. (1970) : Nord-Süd-Konflikt oder Partnerschaft mit der Dritten Welt? Eine Bilanz der ersten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 3, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48086>

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.

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen

3

Nord-Süd-Konflikt oder Partnerschaft mit der Dritten Welt?

– Eine Bilanz der Ersten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen –

von Juergen B. Donges

AUS DEM INHALT

- Die Erwartungen, die die Entwicklungsländer an die Erste Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen geknüpft hatten, haben sich nicht erfüllt: der Einkommensabstand zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern ist größer geworden.
- Benachteiligt fühlen sich die Entwicklungsländer durch die internationale Arbeitsteilung, so wie sie sich historisch herausgebildet hat, und durch den Widerstand der Industrieländer gegen einen Wandel in der Arbeitsteilung.
- Sie beklagen ferner, daß die Kapitalzufuhr aus den Industrieländern geringer war, als zu Beginn der Entwicklungsdekade vereinbart, und daß sie ungünstiger werdende Konditionen hinnehmen mußten.
- Die Industrieländer haben sich zur Partnerschaft mit der Dritten Welt bekannt. Dieses Bekenntnis muß sich in konkreten Aktionen äußern. Notwendig ist, daß die Industrieländer den Kapitalexport in die weniger entwickelten Gebiete kräftiger ausweiten als bislang und daß sie den Importprotektionismus, den sie zugunsten strukturschwacher Branchen im Inland betreiben, aufgeben.
- Damit nicht neuer Konfliktstoff entsteht, müssen die Entwicklungsländer u. a. die Erfolgsbedingungen der sich in der Landwirtschaft ankündigenden „grünen Revolution“ herstellen und alle Chancen eines verstärkten Güteraustausches untereinander nutzen.

Bag 3767 Weltwirtschaft
Kiel W. 28.10.70.

INSTITUT FÜR WELTWIRTSCHAFT KIEL · FEBRUAR 1970

Die Kieler Diskussionsbeiträge wenden sich an die wirtschaftspolitisch interessierten Freunde des Instituts für Weltwirtschaft. In den Beiträgen, die in unregelmäßiger Folge erscheinen sollen, erörtern Mitarbeiter des Instituts Fragen von allgemein wirtschaftspolitischem Interesse.

Nord-Süd-Konflikt oder Partnerschaft mit der Dritten Welt?

— Eine Bilanz der Ersten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen —*

1. Die Diskussionen während der zweiten Welthandels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) im Jahre 1968 haben es deutlich gemacht: eine zunehmende Unzufriedenheit der Entwicklungsländer darüber,
 - daß eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen noch nicht einmal in dem Maße stattfindet, wie der Wohlstand in den Industrieländern steigt, und
 - daß ihre entwicklungspolitischen Bemühungen bislang von den Industrieländern nicht so unterstützt worden sind, wie es erhofft worden war.

In der halb wissenschaftlich, halb politisch geführten Debatte über das Problem "Entwicklungsländer" mehren sich die Stimmen, die von einem aufkommenden Konflikt zwischen den weniger entwickelten und den entwickelten Ländern warnen. Wie sich ein solcher Konflikt, prägt er erst einmal das Bewußtsein der Bevölkerung, entladen kann, zeigen die Enteignungswellen, von denen ausländische Kapitaleigner in Entwicklungsländern mitunter betroffen werden, und die politisch-revolutionären Zielsetzungen, zu denen man in zahlreichen Entwicklungsländern neigt (zumindest den Worten nach, wenn auch nicht immer in der Tat). Man mag die gesteckten Entwicklungsziele mitunter für zu ehrgeizig halten. Doch muß man bedenken, daß in vielen Entwicklungsländern die Bevölkerung sehr schnell wächst, die Landbevölkerung in die Städte drängt, in den Städten ein politisch ständig einflußreicher werdendes Proletariat entsteht und die Individuen dort - in Kenntnis des sich laufend verbessernden Konsumstandards in den hochentwickelten Ländern - danach streben, diesen Standard auch zu erreichen.

2. Was belastet das Verhältnis zwischen Entwicklungs- und Industrieländern? Haben es sich die Regierungen der Industrieländer denn nicht permanent zur Aufgabe gemacht, der Dritten Welt zu helfen? Welche Möglichkeiten bieten sich an, um den Konfliktstoff zu beseitigen? Das sind die Fragen, um die es bei diesem Papier geht.

I.

3. Blenden wir einige Jahre zurück: Am 19. Dezember 1961 beschloß die UNO-Vollversammlung, das Jahrzehnt 1960 - 70 zur Ersten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen zu erklären, in der mit Hilfe der Industrieländer den Entwicklungsländern ein angemessenes, sich selbst tragendes Wirtschaftswachstum ermöglicht werden sollte¹. Zwar hatten bis dahin auch die Entwicklungsländer von der weltweiten Nachfrageexpansion in der Nachkriegszeit insoweit Nutzen gezogen, als das Wirt-

* Für kritische Hinweise und wertvolle Anregungen danke ich Professor H. Giersch ebenso wie meinen Kollegen J. P. Agarwal, G. Fels, W. Kasper, H. Müller-Groeling und B. Stecher.

¹ Der Wortlaut des Beschlusses findet sich im Yearbook of the United Nations 1961, S. 231.

schaftswachstum dort mit dem gleichen Tempo erfolgte wie in der Welt insgesamt (ohne Staatshandelsländer). Doch wegen des vergleichsweise schnellen Bevölkerungswachstums in diesen Ländern stieg das Pro-Kopf-Einkommen hier langsamer (2,2 vH per annum gegenüber 2,7 vH per annum in den Industrieländern) und mit sich abschwächender Tendenz, so daß sich die Einkommensschere zwischen beiden Ländergruppen weiter öffnete: 1960 betrug das Pro-Kopf-Einkommen der Entwicklungsländer fast nur noch ein Elftel des der Industrieländer, nachdem diese Relation 1950 1:10 gewesen war. Ungünstiger als 1950 war 1960 auch das Bild im Welt- handel: Im Zuge des industriebestimmten weltwirtschaftlichen Wachstums konnten die Entwicklungsländer ihr Exportvolumen nur etwa halb so schnell ausweiten wie die Industrieländer und mußten sie, anders als diese, eine Verschlechterung ihrer Terms of Trade hinnehmen; ihr Anteil am Weltexporthandel schrumpfte zwischen 1950 und 1960 um fast ein Drittel¹.

4. Durch die Absichtserklärung der UNO-Mitgliedsstaaten wurde bei den Entwicklungsländern die Erwartung hervorgerufen, daß es mit Unterstützung der Industrieländer gelingen könnte, den ungünstigen Trend der fünfziger Jahre zu brechen. Denn in der Tat sollte es Ziel der gemeinsamen Bemühungen sein²,
- in den Entwicklungsländern die Industrieproduktion um mindestens 8 1/2 vH, die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte um mindestens 4 vH per annum zu steigern.
 - den Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel möglichst schnell wieder zu erhöhen, die Exportstruktur zu diversifizieren, größere Absatzmärkte für Industriegüterexporte im Ausland zu erschließen, den Handel zwischen den Entwicklungsländern zu intensivieren, die Entwicklung der Exporterlöse zu verstetigen und die Terms of Trade nachhaltig zu verbessern (um 10 vH gegenüber dem Stand von 1961),
 - die Kapitalzufuhr aus den Industrieländern jährlich auf mindestens 1 vH des konsolidierten Sozialprodukts dieser Ländergruppe anzuheben,
- um auf diese Weise
- das wirtschaftliche Wachstum in den Entwicklungsländern (gemessen am Zuwachs des realen Bruttosozialprodukts) so zu beschleunigen, daß spätestens gegen Ende der sechziger Jahre jedes Entwicklungsland eine jährliche Wachstumsrate von mindestens 5 vH und einen jährlichen Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens von rund 3 vH erzielt, und
 - die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß der Lebensstandard der Bevölkerung in den weniger entwickelten Gebieten fühlbar steigt (um 100 vH bis Mitte der achtziger Jahre) und sich das Einkommensgefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verringert.
5. Es läßt sich jetzt schon mit ziemlicher Sicherheit sagen (statistische Informationen liegen nur bis 1968 vor), daß die Normvorstellung hinsichtlich des wirtschaftlichen Wachstums in der Ersten Entwicklungsdekade nicht erfüllt worden ist, jedenfalls

¹ Für eine eingehende Untersuchung dieses Zeitraumes vgl. UNITED NATIONS, World Economic Survey 1962 und 1963, jeweils Teil I.

² UNITED NATIONS, The United Nations Development Decade - Proposals for Action, New York 1962, passim; sowie UNCTAD, Towards a New Trade Policy for Development, New York 1964, passim.

nicht für die Gruppe der Entwicklungsländer insgesamt, wenn auch wohl für das eine oder andere Entwicklungsland¹. Die Industrieproduktion ist jährlich um 7 bis 7 1/2 vH gestiegen; die Agrarproduktion hat mit der demographischen Entwicklung (+ 2 1/2 vH per annum) kaum Schritt halten können. Die jahresdurchschnittliche Zuwachsrates des (gesamten) realen Bruttosozialprodukts dürfte eher bei 4 1/2 vH als bei 5 vH, die des Pro-Kopf-Einkommens bei 2 vH liegen. Alles in allem ist das weniger Wachstum, als die Industrieländer erzielt haben, so daß sich das Nord-Süd-Einkommensgefälle noch mehr vergrößert hat.

6. In diesen faktischen Gegebenheiten liegt die Wurzel des Konflikts, weil die Entwicklungsländer das nur mäßige Wachstum in direktem Zusammenhang mit der unbefriedigenden Entwicklung der Güterexporte und der Kapitalimporte sehen, also in Größen, die in starkem Maße von dem wirtschaftspolitischen Verhalten der Industrieländer determiniert werden. Der Export ist tatsächlich in den meisten Entwicklungsländern eine wichtige gesamtwirtschaftliche Nachfragekomponente; sein Anteil am Bruttosozialprodukt beläuft sich vielfach auf 30 vH und mehr. Und selbst dort, wo die Exportquote niedrig ist, vermögen Höhe und Entwicklung der Exporterlöse einen entscheidenden Einfluß auf die Ausschöpfung und das Wachstum des inländischen Produktionspotentials auszuüben; denn der Devisenzustrom versetzt das Land in die Lage, ausländische Ressourcen zu beanspruchen und jene Produktionsmittel zu importieren, ohne die die zusätzlichen Investitionen im Inland nicht durchgeführt werden können. Nur insoweit wie es möglich ist, wachstumsnotwendige Importe über direkten Kapitalzufluß zu finanzieren, können die Entwicklungsländer die Abhängigkeit vom Export lockern, ohne Wachstumseinbußen hinnehmen zu müssen.
7. Was die Exportentwicklung anlangt, so hat sich der schon in den fünfziger Jahren beobachtete, für die Entwicklungsländer ungünstige Trend fortgesetzt (Tabelle 1). Der Anteil dieser Länder am Welthandel hat sich weiter zurückgebildet², die Terms of Trade verschlechterten sich für sie wiederum, der Handel zwischen ihnen intensivierte sich kaum. Die Exporte stiegen zwar schneller, als der Zielvorstellung der Vereinten Nationen entsprach (6 vH statt 4 vH per annum); doch muß man dies in erster Linie dem Sog der Nachfrageexpansion in den Industrieländern zurechnen, der kräftiger war als erwartet.

Die Entwicklungsländer fühlen sich hierdurch in ihrer (in den Industrieländern nicht immer geteilten) Auffassung bestätigt, daß die internationale Arbeitsteilung, so wie sie sich historisch herausgebildet hat, sie weniger begünstigt als die Industrieländer. Weil im Exportsortiment der Entwicklungsländer Primärgüter dominieren (drei Viertel bis vier Fünftel der Gesamtausfuhr), wirkt sich das, was in diesem Bereich geschieht, entscheidend im Expansionstempo der Gesamtausfuhr - und damit auch der Importkapazität - aus. Und die ungünstigen Nachfrage- und Angebotsfaktoren, die zu Beginn der Entwicklungsdekade bekannt waren und ja durch gemeinsame Aktionen beseitigt werden sollten, sind weiterhin kennzeichnend für die internationalen Rohstoff- und Agrarmärkte. Weiterhin gilt:

- daß bei den Nahrungsmittelexporten der Entwicklungsländer Produkte ein starkes Gewicht haben, deren Auslandsnachfrage langsamer expandiert, als das Einkommen in den Abnehmerländern steigt (niedrige Einkommenselastizität)³;

¹ Es handelt sich dabei fast durchweg um relativ kleine Länder, so z. B.: Costa Rica, Hongkong, Mexiko, Nikaragua, Taiwan, Thailand.

² Unter Einschluß der Staatshandelsländer auf 18 vH in 1968.

³ Das gilt z. B. bei Produkten wie Kaffee, Zucker, Reis, Tee.

Tabelle 1: Entwicklung des Exporthandels 1960 - 68

Warengruppe/ Ländergruppe ¹	Exporte		Weltexportstruktur ¹		Eigenhandelsstruktur ¹	
	Volumen	Wert	1960	1968	1960	1968
	Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate in v. H.		Anteil des Exportwertes am Weltexportwert in v. H.		Anteil des Eigenhandels einer Ländergruppe an deren Gesamtexport in v. H.	
Nahrungsmittel, Getränke						
Welt	+ 4,2	+ 5,2	100,0	100,0		
Industrieländer	+ 5,0	+ 6,5	59,6	65,3	74,2	79,1
Entwicklungsländer	+ 2,9	+ 3,3	40,4	34,7	19,5	20,6
Rohstoffe (ohne Brennstoffe)						
Welt	+ 3,6	+ 3,2	100,0	100,0		
Industrieländer	+ 4,1	+ 4,2	61,0	66,2	91,1	89,9
Entwicklungsländer	+ 3,0	+ 1,3	39,0	33,8	16,2	15,8
Brennstoffe						
Welt	+ 8,6	+ 7,8	100,0	100,0		
Industrieländer	+ 6,5	+ 6,0	30,0	26,3	83,4	90,4
Entwicklungsländer	+ 9,5	+ 8,5	70,0	73,7	30,5	22,8
Chemikalien						
Welt	+ 12,4	+ 10,7	100,0	100,0		
Industrieländer	+ 12,7	+ 10,7	95,5	95,6	67,4	72,8
Entwicklungsländer	.	+ 10,4	4,5	4,4	37,9	51,6
Maschinen, Transportausrüstungen						
Welt	+ 9,9	+ 12,0	100,0	100,0		
Industrieländer	+ 9,8	+ 12,0	99,1	98,7	65,5	74,9
Entwicklungsländer	.	+ 17,9	0,9	1,3	73,7	49,3
Sonstige Fertigprodukte						
Welt	+ 8,5	+ 9,0	100,0	100,0		
Industrieländer	+ 8,5	+ 8,7	88,6	86,9	73,8	81,4
Entwicklungsländer	.	+ 11,0	11,4	13,1	27,9	23,2
Gesamt						
Welt	+ 7,5	+ 8,1	100,0	100,0		
Industrieländer	+ 7,9	+ 8,7	76,0	79,6	73,4	79,0
Entwicklungsländer	+ 6,0	+ 5,9	24,0	20,4	23,6	22,0

¹ Ohne Staatshandelsländer

Quelle: UNITED NATIONS, Monthly Bulletin of Statistics, November 1969.

- daß bei den Nahrungsmitteln, die aus gemäßigten Zonen stammen und für die die Auslandsnachfrage einkommenselastischer ist, der Export durch die protektionistische Struktur- und Außenhandelspolitik potentieller Abnehmerländer gehemmt wird¹;
- daß die natürlichen Rohstoffe, die die Entwicklungsländer exportieren, sich fast durchweg eignen, früher oder später durch andere, meist synthetische Erzeugnisse, die hauptsächlich die Industrieländer hervorbringen, substituiert zu werden², oder daß rohstoffsparender technischer Fortschritt ihren Einsatz ganz oder teilweise entbehrlich macht³;
- daß dort, wo ein Substitutions- oder Verdrängungsprozeß noch nicht virulent geworden ist, z. B. beim Erdöl und seinen Derivaten, sich nur jene wenigen Entwicklungsländer im Exporterfolg teilen, die über entsprechende Rohstoffvorkommen verfügen⁴;
- daß auf jenen Märkten, auf denen neben Entwicklungsländern auch Industrieländer als Anbieter von Primärgütern auftreten, die Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer unter der mangelnden Standardisierung ihrer Erzeugnisse und wiederholte Lieferschwierigkeiten leidet⁵; und
- daß es nicht gelingen will, Produktion und Verbrauch von Primärgütern aufeinander abzustimmen und damit die Schwankungsbreite der Rohstoffweltmarktpreise fühlbar zu verringern⁶.

Unter diesen Bedingungen mußte der Versuch der Entwicklungsländer, bei den traditionellen Primärgüterexporten zwecks Sicherung der wachstumsnotwendigen Importkapazität Marktanteile im Ausland zu verteidigen, vielfach mit großen Preisrücknahmen bezahlt werden - wie schon in den fünfziger Jahren. Indem sich mit dem Druck auf die Primärgüterpreise die realen Austauschrelationen zwischen Primärgütern und Industriegütern verschlechterten, veränderten sich (wegen des großen Gewichts der Primärgüter bei den Exporten und der Industrieprodukte bei den Importen) auch die Terms of Trade zum Nachteil der Entwicklungsländer (zwischen 1960 und 1968 um insgesamt 7 vH). Dies ist - aus der Sicht der Entwicklungsländer - die moderne Form der wirtschaftlichen Ausbeutung durch die Industrieländer. Denn die Produktivitätsfortschritte in den weniger entwickelten Gebieten, mitunter so schon gering, können sich nicht voll in höheren inländischen Einkommen niederschlagen, sondern müssen zum Teil an das Ausland - im wesentlichen an die Industrieländer - weitergegeben werden.

¹ Betroffen davon sind z. B. Zitrusfrüchte, Fleisch.

² Beispiele hierfür sind die Substitution von Kupfer durch Aluminium und Mangan, Naturgummi durch synthetischen Gummi, Seide und Baumwolle durch Zellulosefasern und neuerdings durch vollsynthetische Fäden, Jute durch Plastik, pflanzliche Öle für die Herstellung von Seife durch synthetische Waschmittel, Häute und Felle durch synthetisches Leder etc.

³ Man denke etwa an die Einsparungen an Rohkupfer, die durch das elektrolytische Verfahren bei der Herstellung von Kupferblechen möglich geworden sind.

⁴ Es sind dies im wesentlichen Venezuela, die Länder des vorderen und mittleren Orients, Lybien und Indonesien.

⁵ So z. B. bei pflanzlichen Ölen, Getreide, Baumwolle, Zinn. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß im Durchschnitt der Jahre 1960 bis 1968 das mengenmäßige Exportangebot der Entwicklungsländer an Nahrungsmitteln und Rohstoffen (ohne Brennstoffe) um 2,9 vH gestiegen ist, das der Industrieländer um 4,6 vH.

⁶ Bei einer Reihe von Produkten ist die Preisfluktuation in den sechziger Jahren sogar größer geworden, etwa bei Baumwolle, Sisal, Reis, Zucker, Kupfer, Zinn.

8. Nun könnte man argumentieren, daß bei der Diskussion der Zielprojektion für die Erste Entwicklungsdekade im Grunde schon Einmütigkeit darüber geherrscht habe, daß eine Lösung des Exporthandelsproblems der Entwicklungsländer nur über eine Diversifizierung ihrer Exportstruktur möglich sei. Und daß es bei der Einmütigkeit nicht geblieben ist, ließe sich mit dem Hinweis belegen, das Gewicht industrieller Halb- und Fertigprodukte habe sich erhöht (von 14 vH in 1960 auf 22 vH in 1968). Doch ist dies nicht bestenfalls ein bescheidener Fortschritt? Meine Antwort lautet: ja. Denn es bestreiten die Entwicklungsländer in ihrer Gesamtheit immer noch einen sehr geringen Anteil der Weltindustrierausfuhr (1968: 7 vH), der nur wenig über dem zu Beginn der Entwicklungsdekade liegt (1960: 6,5 vH). Und hinzu kommt: Die Industriewarenausfuhr konzentriert sich auf nur wenige Entwicklungsländer, solche nämlich, die in ihrer Industrialisierung schon weiter fortgeschritten sind (z. B. Hongkong, Taiwan, Singapur, Indien, Süd-Korea, Spanien, Brasilien, Mexiko), und sie konzentriert sich immer noch auf leichtindustrielle Konsumgüter (z. B. Textilien, Konserven, Ledererzeugnisse, Spielwaren, Sportartikel, einfache Elektrogeräte, die zusammen etwa 70 vH der gesamten Industriegüterausfuhr ausmachen), deren langfristige Exportchancen dadurch beschränkt werden, daß sie eine nicht sehr hohe Einkommenselastizität in den westlichen Industrieländern besitzen.
9. Zentraler Angriffspunkt bietet den Entwicklungsländern die Handelspolitik der Industrieländer. Jene vertreten den Standpunkt, daß sich bei einer liberaleren Handelspolitik der Industrieländer gegenüber den Lieferungen der Entwicklungsländer die Weltexportstruktur nicht erneut zu deren Nachteil hätte zu verändern brauchen; und die Länder, die schon eine intensive Phase der Importsubstitution durchlaufen haben, hätten noch stärker, als es tatsächlich der Fall war, mit Halb- und Fertigerzeugnissen auf den Märkten der Industrieländer vordringen können. Diese These ist gerechtfertigt, und zwar aus folgenden Gründen:
- a) Für die Zollstruktur der Industrieländer ist charakteristisch, daß im allgemeinen auf dem Import von Rohstoffen keine oder nur sehr niedrige Zölle liegen, die Zollbelastung der daraus hergestellten Produkte von Verarbeitungsstufe zu Verarbeitungsstufe steigt, und deshalb Fertigprodukte die höchsten Zollsätze aufweisen. Läßt dieser Umstand bereits auf eine Behinderung des Wachstums industrieller Exporte aus den Entwicklungsländern schließen - worauf schon 1958 die vom GATT eingesetzte Haberler-Kommission¹ und 1963 die Vereinten Nationen hingewiesen haben² -, so erscheinen das Ausmaß des von den Industrieländern praktizierten Importprotektionismus und die damit für die Entwicklungsländer verbundenen Nachteile noch größer, wenn man, statt auf die Nominalzölle und deren Struktur, auf die Effektivzölle³ in den Industrieländern abstellt. Denn schon zu

¹ Trends in International Trade - A Report by a Panel of Experts, Genf 1958.

² UNITED NATIONS, World Economic Survey 1962, Teil 1, S. 65 ff.

³ Das Effektivzollkonzept berücksichtigt (in seiner gebräuchlichsten Anwendungsweise) außer den Nominalzoll eines importierten Endprodukts den Nominalzoll der importierten Rohstoffe und Zwischenprodukte, die zu dem betreffenden Endprodukt verarbeitet werden. Dadurch läßt sich der tatsächliche Schutz erkennen, den eine inländische Branche vor ausländischen Konkurrenten genießt. Dieser Schutz ist um so größer, je höher der Nominalzoll des Endproduktes im Vergleich zu dem der "inputs" ist (und umgekehrt); und er ist bei gegebenen Nominalzolldifferenzen um so größer, je kleiner der im jeweiligen Produktionsprozeß geschaffene Mehrwert im Vergleich zum Bruttoproduktionswert ist (und umgekehrt). Vgl. im einzelnen z. B. H. BACHMANN, Zollpolitik und Entwicklungsländer, Tübingen, Zürich 1965, S. 53 ff.; sowie B. BALASSA, Tariff Protection in Industrial Countries - An Evaluation, in: The Journal of Political Economy, Vol. 73 (1965), S. 573 ff.

Beginn der Entwicklungsdekade¹,

- lagen in den USA und Japan ebenso wie in den EWG-Ländern, Schweden und dem Vereinigten Königreich die effektiven Importzölle wesentlich über den nominalen: sie bewegten sich im Durchschnitt dieser Länder je nach Verarbeitungsstufe zwischen 22 1/2 vH und 38 1/2 vH (statt 8 vH und 22 vH nominal);
- schützten die Industrieländer ihre Industrien in stärkerem Maße vor der Konkurrenz der Entwicklungsländer als vor der der Industrieländer: auf den Importen industrieller Erzeugnisse aus Entwicklungsländern lastete ein Effektivzoll von 33 1/2 vH, auf den Gesamtimporten hingegen nur einer von 21 1/2 vH;
- fiel der Anteil von Importen aus Entwicklungsländern an den Gesamtimporten um so kleiner aus, je größer der effektive Protektionsgrad war.

Der Schluß, der sich daraus ziehen läßt, lautet: Es reichte nicht aus, daß die Entwicklungsländer in der Lage waren, bestimmte Güter (z. B. leichtindustrielle Fertigerzeugnisse) kostengünstiger zu produzieren als die Industrieländer: sie hätten diesen Vorsprung in Mehrabsatz bei den Industrieländern nur umsetzen können, wenn die effektiven Zollbarrieren nicht so hoch gewesen wären. Sicherlich gab es nicht nur hohe Zollschränken. Doch wo diese niedrig waren, wurden die Möglichkeiten, sie zu überwinden, vielfach durch mengenmäßige Importbeschränkungen begrenzt. Auf diese Weise mußte zu Beginn der sechziger Jahre etwa ein Viertel der (tatsächlichen) Importe der Industrieländer aus Entwicklungsländern, im wesentlichen Textilien, Bekleidung, Lederwaren und verarbeitete Agrarprodukte, Handels-schränken passieren.

- b) Dieser Umstand war der Grund dafür, daß die Entwicklungsländer auf einen Abbau der Handelshemmnisse drängten. Große Hoffnungen knüpften sie an die "Kennedy-Runde" (1964 - 67) im Rahmen des GATT. Doch wurden diese Hoffnungen durch die im Juni 1967 letztlich zustandekommenen Vereinbarungen enttäuscht. Zwar machten die Industrieländer den Entwicklungsländern größere Zugeständnisse als früher, indem sie sich diesmal für Importe aus diesen Ländern zu größeren Zollkonzessionen bereitfanden und dabei nicht auf voller Reziprozität bestanden. Doch ist dieses Entgegenkommen in der Öffentlichkeit vielfach überbewertet worden. Denn wie schon in vorangegangenen multilateralen Zollsenkungsverhandlungen, wurde auch diesmal das Ausmaß und die Struktur der Handelsliberalisierung primär an den Interessen der Industrieländer orientiert. Das zeigen die folgenden Beispiele²:

- Die effektiven Zollreduktionen waren für Güter, an deren Export die Entwicklungsländer ein vitales Interesse haben, geringer als für Güter, die im Export-

¹ Vgl. im einzelnen B. BALASSA, *Tariff Protection in Industrial Nations and Its Effects on the Exports of Processed Goods from Developing Countries*, in: *The Canadian Journal of Economics*, Vol. 1 (1968), S. 586 ff.; derselbe, *The Structure of Protection in Industrial Countries and Its Effects on the Exports of Processed Goods from Developing Countries*, in: UNCTAD, *The Kennedy Round Estimated Effects on Tariff Barriers*, New York 1968, S. 194 ff. Bei den Zahlenangaben handelt es sich um gewichtete Durchschnitte.

² Für weitere Details vgl. UNCTAD, *The Kennedy-Round - Preliminary Evaluation of Results, with Special Reference to Developing Countries*, Genf 1967 (mimeo); sowie B. BALASSA, *The Structure ...*, a. a. O., S. 203 ff.; UNCTAD, *Incremento de las diferencias arancelarias entre materias primas, semimanufacturas y manufacturas en diferentes fases de elaboración como resultado de las Negociaciones Arancelarias Kennedy* (mimeo), November 1969; und F. K. LIEBICH, *Die Kennedy-Runde - Eine Analyse des weltweiten Zollsenkungsabkommens*, Freudenstadt 1968, S. 37 ff. Bei den Zahlenangaben handelt es sich um gewichtete Durchschnitte.

sortiment der Industrieländer dominieren, und zwar insgesamt (25 vH statt 41 vH) ebenso wie speziell bei Gütern der verarbeitenden Industrie (31 vH statt 42 vH).

- Damit hat sich die Schere zwischen dem Effektivzollschutz, den die verarbeitende Industrie der entwickelten Länder gegenüber der Importkonkurrenz aus Entwicklungsländern genießt (jetzt 22 1/2 vH), und dem Effektivzollschutz, der ihr insgesamt zuteil wird (jetzt 11 vH), weiter geöffnet.
- Die mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen für wichtige Exportprodukte der Entwicklungsländer wurden vielfach zum Schutz der heimischen Produzenten beibehalten, nur vereinzelt stockten die Industrieländer ihre globalen und/oder bilateralen Importkontingente auf.
- Der fortschreitende Abbau oder die Beseitigung tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse innerhalb von EWG und EFTA beeinträchtigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit exportintensiver Branchen all jener Entwicklungsländer, die nicht durch Assoziierungsabkommen mit den beiden Präferenzsystemen verbunden sind.

Daß die Entwicklungsländer sich durch diese Ergebnisse diskriminiert fühlen, kann niemanden überraschen. Aussagen wie: "die Klagen der Entwicklungsländer seien taktisch bedingt", werden dem Problem nicht gerecht. Denn man kann nun einmal nicht an der Tatsache vorbeigehen, daß aus der Kennedy-Runde wesentlich größere Vorteile für den Handel zwischen den Industrieländern resultieren als für den Handel zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern. Dem Modell der internationalen Arbeitsteilung würde es entsprechen, wenn die Industrieländer kapitalintensiv produzierte Güter gegen arbeitsintensiv hergestellte Produkte, bei denen die Entwicklungsländer ihre komparativen Vorteile fürs erste gefunden zu haben scheinen, austauschen. Die Funktionsweise der internationalen Handelsordnung wird aber - für die Entwicklungsländer fühlbar - gestört, wenn die Industrieländer durch protektionistische Maßnahmen ihren arbeitsintensiven Branchen, obwohl mit komparativen Nachteilen behaftet, den Markt sichern.

10. Haben sich also schon die in dem UNO-Beschluß von 1961 begründeten Hoffnungen der Entwicklungsländer, mit Hilfe der Industrienationen auf den Weltmärkten stärker Fuß zu fassen, als Illusion erwiesen, so haben die Industrieländer die in ihnen gesetzten Erwartungen hinsichtlich der Kapitalbereitstellung auch nicht erfüllt (Tabelle 2). Mit "Crisis in Aid" überschreibt die von der Weltbank eingesetzte Pearson-Kommission auch den ersten Abschnitt ihres kürzlich veröffentlichten Berichtes¹. Vom Standpunkt der Industrieländer mögen die gewährten Kapitaleistungen von knapp 10 Mrd. \$ im Durchschnitt der Jahre 1960 bis 1968 (was rund einem Viertel der gesamten Bruttoinvestitionsausgaben der Entwicklungsländer entspricht) ansehnlich erscheinen. Doch erhielten die Entwicklungsländer eben 2 1/2 Mrd. \$ je Jahr weniger, als der Zielvorstellung der Vereinten Nationen entsprochen hätte. Und sie beklagen außerdem,
- daß eine Reihe von Industrieländern, die zusammen drei Viertel der gesamten Kapitalhilfe aufbringen, gegen Ende der Entwicklungsdekade einen geringeren Anteil ihres Sozialprodukts zur Verfügung stellen als zu Beginn derselben²,

¹ Vgl. Partners in Development - Report of the Commission on International Development, New York, Washington, London 1969.

² So z.B. die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich, Frankreich, Italien, Belgien und die Schweiz.

Tabelle 2: Nettokapitalzufluß von Industrieländern¹ in Entwicklungsländer

Insgesamt Mrd. \$	Anteil der öffentlichen Mittel in v. H.		Anteil der privaten Mittel in v. H.				Anteil am Bruttosozialprodukt der Geberländer in v. H.		
	Insgesamt	Schenkungen	Insgesamt	Direktinvestitionen	Portfolioinvestitionen	Exportkredite	Insgesamt	Öffentliche Mittel	Private Mittel
1960	8,12	61,2	38,8	21,8	10,3	6,7	0,89	0,54	0,35
1961	9,25	66,4	33,6	19,8	7,6	6,2	0,96	0,63	0,33
1962	8,49	71,1	28,9	17,6	4,5	6,8	0,81	0,58	0,23
1963	8,63	70,4	29,6	18,6	3,4	7,6	0,77	0,54	0,23
1964	9,14	65,0	35,0	19,5	6,1	9,4	0,75	0,49	0,26
1965	10,49	60,2	39,8	23,7	8,9	7,2	0,79	0,48	0,31
1966	10,51	63,8	36,2	20,8	4,9	10,5	0,72	0,46	0,26
1967	11,35	63,0	37,0	18,5	9,8	8,7	0,73	0,46	0,27
1968	12,96	55,9	44,1	22,5	10,2	11,4	0,77	0,43	0,34

¹Mitgliedsländer des OECD Development Assistance Committee.

Quellen: OECD, The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries 1956 - 1963 (Paris 1964) und 1961 - 1965 (Paris 1967); OECD DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE, Review 1968 und 1969.

- daß der Anteil der öffentlichen Kapitalhilfe (und insbesondere der der Schenkungen) an den gesamten, den Entwicklungsländern zufließenden Kapitalmitteln sich tendenziell zurückbildet, der private Kapitalzufluß aber größeren Schwankungen unterliegt, im allgemeinen auf härteren Konditionen basiert, nur wenige, im Industrialisierungsprozeß schon fortgeschrittene Entwicklungsländer begünstigt, zu allererst dem Primärgütersektor (Erzförderung, Erdölgewinnung) zugute kommt und nicht so sehr den Importsubstitutionsbranchen, und vielfach kapitalintensive Produktionstechniken überträgt, die nicht immer den Interessen der Entwicklungsländer entsprechen, und
- daß die Industrieländer in zunehmendem Maße dazu übergegangen sind, öffentliche Mittel nur mit der Auflage zu gewähren, daß sie zum Erwerb von Gütern im jeweiligen Geberland verwendet werden, wodurch die Entwicklungsländer schätzungsweise um 20 bis 30 vH zu teuer einkaufen müssen¹, ohne daß ihnen dies bei der Bedienung der Schuld angerechnet wird.

Diese Tendenzen stehen in einem engen Zusammenhang mit den Zahlungsbilanzproblemen der wichtigsten Geberländer, allen voran der USA. Mit zunehmender Häufigkeit der internationalen Währungskrisen in den letzten Jahren wurden auch die Kapitaleistungen der Industrieländer eingeschränkt, die Konditionen verschärft. Weil die Industrieländer sich nicht auf marktwirtschaftliche Lösungen einigen konnten, die dem Weltwährungssystem eine größere Elastizität verliehen hätte (flexible Wechselkurse), mußten die Entwicklungsländer als Lückenbüßer herhalten. Dies schlägt bei den Entwicklungsländern um so größere Wunden, als der Wert der empfangenen Kapitaleistungen noch durch zwei Faktoren geschmälert wurde:

¹ Diese Schätzung wird kräftig unterstützt durch die auf pakistanischen Erfahrungen beruhende Untersuchung von M. UL HAQ, Tied Credits - A quantitative Analysis, in: J.H. Adler (Hrsg.), Capital Movements and Economic Development, London u. a. O. 1967, S. 326 - 351. Gegenwärtig unterliegen, nach Berechnungen der PERSON-KOMMISSION (a. a. O., S. 77), rund 85 vH der öffentlichen Entwicklungshilfe einer solchen Lieferbindung.

- einmal dadurch, daß ein Teil (jahresdurchschnittlich ein gutes Sechstel) der gesamten Nettokapitalzufuhr dafür eingesetzt werden mußte, die aus der Verschlechterung der Terms of Trade herrührende Einschränkung der Importkapazität auszugleichen¹, und
- zum anderen dadurch, daß der Schuldendienst zahlreicher Entwicklungsländer trotz mehrerer Umschuldungsaktionen rapide angestiegen ist (zwischen 1960 und 1968 um rund 75 vH), in Lateinamerika, vor allem wegen der starken Inanspruchnahme von Lieferantenkrediten, sogar schneller als der Umfang der Auslandsverschuldung².

11. Von Seiten der Entwicklungsländer wird geltend gemacht, daß ein Mehr an ausländischer (insbesondere öffentlicher) Kapitalhilfe den Spielraum der eigenen Entwicklungspolitik erweitert und die Chancen für ein kräftigeres Wachstum des Produktionspotentials ebenso vergrößert hätte wie für ein Wachstum "aus eigener Kraft". Sie können darauf verweisen,

- daß in den sechziger Jahren jene Entwicklungsländer Spitzenreiter im Wachstumsprozeß waren (mit 6 vH je Jahr und mehr realen Sozialprodukteranstieg), die im Vergleich zu ihrer Einwohnerzahl am meisten ausländisches Kapital zu attrahieren vermochten,
- daß eine Reihe kleinerer asiatischer Länder, wie Hongkong, Taiwan und Südkorea, mit Hilfe ausländischen Kapitals in kurzer Zeit international wettbewerbsfähige Exportindustrien hervorbringen konnten,
- daß am Ende der Entwicklungsdekade ein geringerer Anteil der Deviseneinnahmen für Importe zur Verfügung stand (1968: 78 vH) als 1960 (83 1/2 vH), im wesentlichen bedingt durch die steigende Schuldendienstlast und den Gewinntransfer aus privaten Investitionen³.

Es bedürfte jedoch schon mehr konkreter Informationen, um beurteilen zu können, welches Gewicht diesen Argumenten zukommt. Zu wenig genaues wissen wir über etwaige Fehlallokationen ausländischer Kapitalmittel und Fehler in der nationalen Wirtschaftspolitik, zu wenig auch darüber, ob und inwieweit die Durchführung wachstumsnotwendiger Investitionsprojekte zeitlich gestreckt oder ganz vertagt werden mußte, weil das Ausland den erhofften Finanzierungsbeitrag versagte⁴.

¹ Auf der Grundlage der Preise, die die Entwicklungsländer 1960 für Exporte in die Industrieländer erzielten und für Importe aus diesen Ländern bezahlen mußten, errechnet sich ein jahresdurchschnittlicher Handelsverlust von 1,5 Mrd. \$.

² In sechs Ländern (Argentinien, Brasilien, Chile, Indien, Kolumbien, Mexiko, Pakistan), auf die gegenwärtig fast die Hälfte der gesamten ausstehenden Auslandschuld aller Entwicklungsländer entfällt, absorbiert der Schuldendienst 20 vH und mehr der erzielten Exporterlöse, verglichen mit etwa 8 vH im Durchschnitt aller Entwicklungsländer. (Quellen: Partners in Development, a. a. O., S. 373 f., sowie Jahresberichte der Weltbank).

³ Vgl. UNCTAD, Review of International Trade and Development (mimeo) 1967, S. 11, und 1969, S. 50 und 61.

⁴ Immerhin vertritt die PEARSON-KOMMISSION in diesem Zusammenhang die These, daß "... the developing world is replete with examples of progress impeded by foreign exchange scarcity. This scarcity is limiting imports of fertilizer needed to take advantage of the Green Revolution, hampering construction of roads, power and irrigation facilities, blocking imports of spare parts to make use of existing capacity, making difficult the implementation of family planning policies, and impeding many other vital activities". (Partners in Development, a. a. O., S. 143).

Überhaupt fehlt es noch an aussagefähigen Erfolgsanalysen über die ausländische (öffentliche und private, multilaterale und bilaterale) Kapitalhilfe. Bei unserem gegenwärtigen Informationsstand wird man nicht ausschließen können, daß die Wachstumseffekte der gewährten Entwicklungshilfe bislang überwiegend positiv waren.

12. Was die Entwicklungsländer jetzt beklagen, gewinnt erst in der Perspektive für die siebziger Jahre sein ganzes Gewicht: Wenn bei den wirtschaftspolitischen Instanzen in den Entwicklungsländern Ungewißheit über das Ausmaß des künftigen Kapitalzuflusses aus dem Ausland herrscht, könnten sie dazu neigen, den sich in den sechziger Jahren abzeichnenden Trend zu extrapolieren. Sie würden dann befürchten, daß sie schon in wenigen Jahren die vom Ausland gewährten Kredite und Darlehen ganz dazu verwenden müßten, die ausstehende Auslandsschuld zu bedienen¹. Unter dem Druck solcher Sorgen, wäre die Bereitschaft für wagemutige Entscheidungen gering, Entwicklungschancen würden unterschätzt oder nicht wahrgenommen werden können, die Entwicklungsplanung wäre alles in allem konservativ und nicht so fortschrittlich, wie es angemessen wäre, um angesichts des kräftigen Bevölkerungswachstums und der starken Urbanisierungswelle den sozialen Frieden zu sichern. Die "Revolution der armen gegen die reichen Völker", von der der Präsident der Weltbank Robert Mc Namara unlängst sprach, könnte dann in nicht allzu ferner Zukunft Wirklichkeit werden.

II.

13. Um die Wunden zu heilen, die das Geschehen während der Ersten Entwicklungsdekade bei den Entwicklungsländern aufgerissen hat, kommt es jetzt mehr denn je darauf an, die Interessen der Industrieländer mit denen der Entwicklungsländer in Einklang zu bringen. Es hat wenig Sinn, bei den Entwicklungsländern Hoffnungen auf ein schnelleres Wirtschaftswachstum in den siebziger Jahren zu wecken, wenn nicht die Industrieländer dazu bewogen werden können, ihren Beitrag zur Verwirklichung des Entwicklungsziels zu leisten. Die Öffentlichkeit in den Industrieländern mag der vielen Forderungen der Entwicklungsländer mitunter überdrüssig sein. Doch sollte man bedenken, daß im Grunde die Entwicklungsländer die Industrieländer nur auffordern, das in die Tat umzusetzen, was dort immer Gegenstand von Regierungserklärungen ist. Weniger Bekenntnisse zu einer "friedlichen und gerechten Weltordnung" und mehr Handlungen, die dahin führen: das ist der Wunsch der Entwicklungsländer.
14. Worin diese Handlungen der Industrieländer bestehen müßten, ergibt sich aus den Zielen für die Zweite Entwicklungsdekade (1970 - 80). Von den Vereinten Nationen wird angestrebt, daß das reale Sozialprodukt in den Entwicklungsländern um insgesamt 6 vH je Jahr bzw. um 3 1/2 vH bis 4 vH je Kopf der Bevölkerung steigt. Da die industrielle Branchenstruktur - auch in den fortgeschritteneren Ländern - noch nicht so diversifiziert ist, als daß das Produktionspotential aus-

¹ Wäre in den kommenden Jahren die Neuverschuldung so, wie im Durchschnitt der Jahre 1965 bis 1967, so wäre das Verhältnis zwischen Zins- und Amortisationszahlungen einerseits und Kreditvolumen andererseits 1,34 in Ostasien, 1,30 im Lateinamerika, 1,21 in Afrika und 0,97 in Südasien und dem Nahen Osten. Vgl. Partners in Development, a. a. O., S. 74

geweitet werden könnte, ohne in nennenswertem Umfang auf den Import von Zwischenprodukten und Investitionsgütern angewiesen zu sein, muß unter status-quo-Bedingungen damit gerechnet werden, daß der Importbedarf der Entwicklungsländer schneller steigt als die Importkapazität: nach der "besten Setzung" der UNCTAD wird sich der Importüberschuß für das Jahr 1975 auf 10 Mrd. \$ (nach etwa 2 Mrd. \$ in 1960) belaufen. Rechnet man u. a. noch die Schuldendienstzahlungen hinzu sowie Zahlungen für Dividenden und Gewinne aus privaten Investitionen, so könnte sich unter status-quo-Bedingungen Mitte der siebziger Jahre eine Leistungsbilanzlücke von nahezu 25 Mrd. \$ (nach 4 1/2 Mrd. \$ in 1960) ergeben¹.

Zur Schließung dieser Lücke könnten die Industrieländer entscheidend beitragen,
 - sei es durch vermehrten Kapitalexport,
 - sei es durch Erleichterung des Marktzutritts für Anbieter aus Entwicklungsländern.

15. Die Pearson-Kommission hält es für unabdingbar, daß die Industrieländer den Kapitalexport in die Entwicklungsländer auf der Basis entwicklungspolitisch angemessener Konditionen kräftig ausdehnen: im Durchschnitt um knapp 9 vH je Jahr (1960-68: 6 vH je Jahr), so daß sie spätestens 1975 1 vH ihres Bruttosozialprodukts bereitstellen, was nach Auffassung der Kommission durchaus im Rahmen der Möglichkeiten der Industrieländer läge². Nicht so sehr über das Ausmaß, wohl aber über die Struktur und damit auch über den eigentlichen Zweck der Kapitalhilfe wird in Industrieländern viel gestritten. Die einen wünschen weiterhin mehr "Projekthilfe", die anderen mehr "Programmhilfe". Für mehr Projekthilfe scheint zu sprechen, daß die Verwendung der gewährten Mittel, weil diese an einen bestimmten Zweck gebunden sind, "kontrollierbar" ist und die Kapitalhilfe dadurch effizienter wird. Doch hat die Projekthilfe für die Entwicklungsländer den Nachteil, daß ihre Verwendung, wie die Erfahrungen gezeigt haben, hohe Alternativkosten verursacht, wodurch die Verwirklichung des Entwicklungsplanes zum Teil beträchtlich erschwert wird. Die Programmhilfe hingegen würde sich leichter in die Entwicklungsplanung integrieren lassen; sie versetzte die Entwicklungsländer eher in die Lage, jene Investitionen durchzuführen, die unter den dort herrschenden Verhältnissen die höchste gesamtwirtschaftliche Rentabilität aufweisen, und jene Produktionsmittelimporte zu tätigen, mit denen der Auslastungsgrad bereits vorhandener Sachkapazitäten erhöht und auf hohem Niveau stabilisiert werden kann. Aus diesen Gründen und angesichts der gespannten Beziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, sollte der Programmhilfe ein größeres Gewicht eingeräumt werden als bislang. Denn zumindest in der Vergangenheit war die Projekthilfe mit dem Makel behaftet, daß sie in erster Linie den Industrieländern dazu diene, in den weniger entwickelten Gebieten Märkte für die eigenen Exportbranchen zu erschließen - eine Einstellung, die sehr an die Zeiten des Merkantilismus erinnert und in eine Ära, die durch weltweite Partnerschaft gekennzeichnet sein soll, nicht hineinpaßt.
16. In Anbetracht des Umstandes, daß - auch bei Kapitalleistungen der Industrieländer in Höhe von 1 vH ihres Sozialprodukts - die Entwicklungsländer den weitaus größten Teil ihrer Deviseneinnahmen aus dem Exportgeschäft beziehen, bedarf auch das "handelspolitische Problem" einer Lösung. In der Öffentlichkeit fast ausschließlich diskutiert wird in diesem Zusammenhang die Einführung eines zeitlich befristeten allgemeinen Präferenzsystems zugunsten der Entwicklungsländer. Ob-

¹ UNCTAD, Trade Prospects and Capital Needs of Developing Countries, New York 1968, S. 43 (Tabelle 43). Angaben jeweils in Preisen von 1960.

² Partners in Development, a. a. O., S. 143 ff. u. S. 381.

wohl so vieles für diese Regelung spricht, erweckt sie auch Bedenken insofern, als sie die Wettbewerbsfähigkeit der Exportbranchen der weniger entwickelten Gebiete unter Umständen nur künstlich verbessert, d. h. nicht sichergestellt ist, daß der Wandel in der internationalen Arbeitsteilung, den das Präferenzsystem bewirkt, über kurz oder lang sowieso stattfinden würde.

Eine andere Möglichkeit, das "handelspolitische Problem" zu entschärfen, besteht darin, daß die Industrieländer ihre Import- und Strukturpolitik mit den Exportbemühungen der Entwicklungsländer in Einklang bringen.

Das erfordert zunächst eine Umstellung in der Agrarpolitik. In den meisten Industrieländern - auch in der Bundesrepublik Deutschland - wird die Landwirtschaft in der einen oder anderen Weise aus sozialpolitischen Gründen subventioniert. Während man dadurch die Produktion kräftig anregt - vielerorts so kräftig, daß anhaltende Überschüsse entstehen -, engt man den Markt für Konkurrenzprodukte aus dem Ausland fühlbar ein und damit auch die Ertragsmöglichkeiten im Entwicklungsländerexport. Der von den Interessentenvertretern oft eingenommene Standpunkt, die Landwirtschaft der Industrieländer sollte ruhig weiterhin ihre Produktion so steigern, damit durch verstärkten Export in die weniger entwickelten Gebiete das Nahrungsmittelangebot dort bedarfsgerecht erweitert werden könne, hat einen entscheidenden Nachteil: Die Entwicklungsländer müßten knappe Devisenreserven für die Finanzierung von Primärgüterimporten einsetzen, wodurch sich der Spielraum für wachstumsnotwendige Investitionsgüterimporte verringern würde. Es ist vorerst noch illusionär zu glauben, die Entwicklungsländer könnten ein Weniger an Deviseneinnahmen aus dem Primärgüterexport durch ein Mehr an Deviseneinnahmen aus dem Export von Halb- und Fertigerzeugnissen kompensieren. Dazu haben diese Güter im Exportsortiment noch ein viel zu kleines Gewicht.

Neben dem Agrarprotektionismus müßten die Industrieländer auch den Importprotektionismus abbauen, den sie in verschiedenen Formen (Zölle, hohe Verbrauchssteuern, Importkontingente, Selbstbeschränkungsabkommen) zugunsten strukturschwacher Industriebranchen im Inland betreiben und der sich, wie gesagt, mit den Bemühungen der Entwicklungsländer, ihre Exportstruktur mit industriellen Gütern zu diversifizieren, überschneidet. Man kann nicht gut die Entwicklungsländer ständig ermuntern, ihre Wirtschaft zu industrialisieren und ihr Exportangebot reichhaltiger zu gestalten, und dann die Rückwirkungen auf die inländische Branchenstruktur vermeiden wollen, die von der Verschiebung der internationalen Arbeitsteilung ausgehen. Beseitigen die Industrieländer die Handelshemmnisse, so dürften beschäftigungspolitische Probleme dadurch im Inland nicht auftreten, da der wachstumsbedingte Strukturwandel einen Mehrbedarf an Arbeitskräften in den Wachstumsbranchen entstehen läßt. In jedem Falle könnte man den Protektionsgrad allmählich, statt abrupt, abbauen und bei den betroffenen Branchen die notwendigen Umstellungen durch zeitlich befristete Anpassungshilfen erleichtern. Altruistisch wäre ein solches Vorgehen der Industrieländer, wie hier und da behauptet wird, im übrigen nicht. Im Gegenteil: Der Abbau des Importprotektionismus wäre Ausdruck einer Strukturpolitik, die nicht Anreize für die Erhaltung überkommener Strukturen schafft, sondern progressiv ist, d. h. den Strukturwandel fördert, den eine wachsende Industriewirtschaft so oder so durchmachen muß. Mit anderen Worten: Maßnahmen, die den eigenen gesamtwirtschaftlichen Interessen der Industrieländer dienen, können auch von Nutzen für die Entwicklungsländer sein.

17. Was die Industrieländer auch immer tun um die Gefahr des Nord-Süd-Konflikts abzuwenden: es kann nur erfolgreich sein, wenn auch die Entwicklungsländer eine Handels- und Strukturpolitik betreiben, die den gesteckten Entwicklungszielen angemessen ist. Dazu haben sie sich selbst auf der letzten UNCTAD-Konferenz (1968) auch ausdrücklich bekannt. Worin die Eigenleistungen der Entwicklungsländer bestehen müssen, ist praktisch Allgemeingut. Sie reichen von der Notwendigkeit, die Sparquote zu erhöhen über eine Verbesserung des Bildungsstandes bis hin zu wirksamen Maßnahmen, die das Bevölkerungswachstum verlangsamten. Hier sollen nur zwei Aspekte angesprochen werden, die in der Öffentlichkeit weniger Beachtung zu finden pflegen: Damit nicht neuer Konfliktstoff entsteht, dürfen die Entwicklungsländer
- die Industrialisierung nicht mehr auf Kosten der Landwirtschaft forcieren und müssen sie auch selbst
 - die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Exportbranchen sichern.
18. Der erste Punkt impliziert zweierlei: mehr staatliche Investitionen zur Verbesserung der Infrastruktur und der Produktionstechnik im Agrarbereich (Bodenmeliorationen, Schaffung von Be- und Entwässerungsanlagen, Verkehrswegen usw.) und entschlossener Bodenreform zur Schaffung optimaler Bewirtschaftungseinheiten. Nur dann kann die Agrarproduktion so gesteigert werden, wie notwendig ist, um die schnell wachsende Bevölkerung mit heimischen Nahrungsmitteln zu versorgen. Nur dann wird der Bedarf an ausländischen Ernährungsgütern weniger dringlich, so daß die knappen Devisen in verstärktem Maße für den Import wachstumsnotwendiger Produktionsmittel verwendet werden können. Welche Möglichkeiten der Produktivitätssteigerungen eine gezielte Investitionspolitik des Staates (mit ausländischer Hilfe) im Agrarbereich eröffnet, lehrt schon lange das Beispiel von Mexiko und seit zwei oder drei Jahren die Erfolge der sogenannten "grünen Revolution" in einer Reihe asiatischer Länder. Doch zeigt sich gerade auch am Verlauf der "grünen Revolution", daß diese ein jähes Ende finden kann, wenn Infrastrukturengpässe nicht ausgeweitet und Strukturschwächen der Landwirtschaft nicht behoben werden. Was hilft die Entwicklung ertragreicher Getreide- und Reisarten, wenn es an der Bewässerung der Anbauflächen fehlt oder wenn Großgrundbesitzer nutzbare Flächen zum Teil überhaupt nicht bewirtschaften und die Kleinbauern so arm sind, daß sie aus den Fortschritten in der Agrartechnik keinen Nutzen ziehen können?
19. Und nun zum zweiten Punkt: Aktionen der Entwicklungsländer, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Exportbranchen erhöhen, sind deshalb notwendig, weil der Nutzen, den eine liberalere Importpolitik der Industrieländer bringt, begrenzt ist - ein Umstand, dem in der internationalen Diskussion über Präferenzabkommen zugunsten der Entwicklungsländer nicht immer die richtige Bedeutung beigemessen wird. Die meisten Entwicklungsländer betreiben die Industrialisierung auf dem Wege der Importsubstitution, d. h. indem sie Produkte, die sie bislang aus dem Ausland bezogen haben, nunmehr im Inland erzeugen. Nur in sehr wenigen Entwicklungsländern, etwa in Argentinien, Brasilien, Indien, Mexiko und Pakistan, hat die Importsubstitution ein Reifestadium erreicht, das es ihnen ermöglichen würde, mit Industrieerzeugnissen Marktanteile im Ausland zu erobern, sofern sie durch häufige Wechselkurskorrekturen in Abwertungsrichtung eine Überbewertung ihrer Währung, die den Export hemmt, vermeiden. Nur diese Länder also würden fürs erste von einer liberaleren Handelspolitik der Industrieländer profitieren.

Für die Mehrzahl der Entwicklungsländer liegen die Chancen für eine Exportdiversifizierung mit industriellen Gütern zunächst eher im verstärkten Industriegüter-austausch untereinander. Denn man kann davon ausgehen, daß die Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung zwischen den Entwicklungsländern ähnlicher sind als zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, so daß auch die Industriegüter, die die Entwicklungsländer produzieren, von einer Art und Qualität sind, die eher den Bedürfnissen einer Bevölkerung mit niedrigem als mit hohem Einkommen entspricht. Um nun aber die Chance eines verstärkten Industriegüteraustausches wahrnehmen zu können, müßten diese Länder das tun, was sie auch von den Industriestaaten verlangen: den Abbau der meist sehr fühlbaren Handelshemmnisse, die sie zum Schutz heimischer Produzenten errichtet haben. Die Industrieländer könnten und sollten die so zustandekommende Intensivierung des Handels zwischen den Entwicklungsländern fördern, indem sie ausdrücklich tolerieren, daß sie selbst nicht in den Genuß der niedrigeren Importbarrieren kommen, also vom Meistbegünstigungsprinzip im Rahmen des GATT abgewichen wird.