

Hilfe, Handel und Entwicklung

Von Paul Streeten, Oxford*

Die politischen Spannungen der Gegenwart verlaufen wie die vier Himmelsrichtungen: Ost-West und Nord-Süd. Groß sind die Probleme, mit denen sie uns konfrontieren. An erster Stelle steht sicher die Aufgabe, den Atomkrieg zu verhindern. Aber kaum weniger dringend ist die Notwendigkeit, eine Erweiterung der Kluft zwischen den reichen und armen Nationen in den nächsten Jahrzehnten zu verhindern. Denn es ist unerträglich und gefährlich, daß zwei Drittel der Weltbevölkerung in einem Zustand erbärmlicher Armut leben müssen, während sich der Rest über Probleme des Überflusses und der Überschußproduktion den Kopf zerbricht.

Im „Entwicklungsjahrzehnt“ der Vereinten Nationen wird das bescheidene Ziel angestrebt, in den armen Ländern die Rate des jährlichen Wirtschaftswachstums bis 1970 so zu erhöhen, daß dort gegen Ende des Jahrhunderts der Lebensstandard doppelt so hoch ist wie gegenwärtig. Eine Erhöhung der jährlichen Wachstumsraten von gegenwärtig 3,5 % auf 5 % bis zum Jahre 1970 würde in diesen Ländern bei einer jährlichen Bevölkerungszunahme von 2 bis 3 % eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens von derzeit 25 £ auf 50 £ nach 35 Jahren ermöglichen. Handel und Hilfe können dazu beitragen, dieses Ziel im Rahmen internationaler Kooperation zu erreichen.

Hilfe

Leider wird zur Zeit eine sachliche Diskussion über die Chancen der Entwicklungshilfe schon durch außerordentlich verwirrende Berechnungsmethoden sehr erschwert. Geschenke und Anleihen der verschiedensten Art werden zusammengezählt; die Summe dieser Mischung wird auf das Volkseinkommen bezogen, und das Ergebnis dieser willkürlichen Berechnung dient dann dazu, die Beiträge der verschiedenen entwickelten Länder miteinander zu vergleichen. Häufig wird in diesem Zusammenhang die Forderung aufgestellt, jene

* Die Übersetzung aus dem Englischen besorgte Hans H. Lechner, Berlin.

Beiträge von gegenwärtig 0,7 % auf 1 % des jeweiligen Volkseinkommens zu erhöhen¹.

Dieses gegenwärtig zu beobachtende Durcheinander bei der Berechnung des jeweiligen Umfangs der Entwicklungshilfe: die wahllose Addierung von Krediten in weicher und in harter Währung, von kurzfristigen und langfristigen, gebundenen und ungebundenen Anleihen zu kommerziellem und subventioniertem Zins und von freien Geschenken, wobei dann noch nicht einmal die Berechnungsmethoden der einzelnen Länder die gleichen sind, verschleiert den tatsächlichen Umfang der geleisteten Entwicklungshilfe.

Um ihn richtig zu ermitteln, müßte vom jeweiligen Wert aller Arten von Entwicklungshilfe der diskontierte Gegenwartswert der Tilgungen abgezogen werden, wobei der Zinsfuß zur Diskontierung benutzt werden soll, der die alternativen Verwendungen der langfristigen öffentlichen Anleihen anzeigt². Auf diese Weise würden alle Arten der Entwicklungshilfe auf ihren tatsächlichen Wert als reines Geschenk (oder Subvention) zurückgeführt. Je länger beispielsweise eine Anleihe läuft, je niedriger sie zu verzinsen und je später sie zu tilgen ist, um so größer wäre in einer solchen Anleihe bei dieser Berechnung das Hilfselement. Es ist natürlich nicht leicht, den für diese Berechnung richtigen Zinsfuß herauszufinden. Ist es der einheimische landesübliche Zins, der Marktzins für Auslandsanleihen, oder ist es der Zins, den private Investoren verlangen würden, wenn sie im Ausland investierten? Je nachdem wären unterschiedliche Zinssätze zugrunde zu legen, wobei deren Höhe von 5 bis 10 % variieren kann. In Anbetracht der Unvollkommenheit des internationalen Kapitalmarktes werden die Opfer des Gebers und der Nutzen des Empfängers unterschiedlich groß sein. Auch aus diesem Grund sind, je nachdem, ob das Opfer des Gebers oder der Nutzen des Empfängers ermittelt werden soll, unterschiedliche Zinssätze einer solchen Berechnung zugrunde zu legen.

Eine derartige Neuberechnung des Umfangs der Entwicklungshilfe, welche die eigentliche Hilfe sichtbar macht, würde die bisher angegebenen Zahlen beträchtlich reduzieren. Allerdings würden die einzelnen Länder unterschiedlich davon betroffen werden. 1962 beispielsweise kämen die Vereinigten Staaten vom dritten Platz auf den zweiten, Deutschland würde vom fünften Platz (nach Portugal, Frankreich, USA, Großbritannien) auf den dritten Platz (nach Frankreich und den USA) vorrücken, während Großbritannien von der

¹ Während des Marshallplans gaben die USA Auslandshilfe in Höhe von 2 % ihres Volkseinkommens.

² Vgl. John A. Pincus: *The Cost of Foreign Aid*. In: *The Review of Economics and Statistics* (1963). S. 361.

vierten Stelle auf die fünfte käme (Portugal rutscht vom ersten auf den achten Platz). Dabei würde sich ferner ergeben, daß die Bundesrepublik nicht 0,59 % des Bruttosozialprodukts gegeben hat, sondern beträchtlich weniger, nämlich 0,27 %; im Durchschnitt aller OECD-Länder würde dieser Anteil von 0,82 % auf 0,52 % sinken. Wir übertreiben alle nicht nur, wir übertreiben auch noch in unterschiedlichem Umfang.

Die Ergebnisse dieser eigentlich doch recht geringen Hilfe haben den Erwartungen nicht entsprochen. In vielen Empfängerländern sind die empfangenen Mittel verschwendet oder zur Finanzierung von Kriegen und feindlichen Handlungen gegenüber dem Geber der Hilfe oder seinen Alliierten verwendet worden. Die politische Reaktion in den Geberländern war andererseits nicht weniger falsch. Die richtige Antwort auf Liederlichkeit, Verschwendung und Feindseligkeit ist nicht die Verringerung der Hilfe oder ihre Bindung an politische Auflagen (wie das der amerikanische Kongreß getan hat). Vielmehr ist in solchen Fällen die Entwicklung einer integrierten Strategie am Platze, in der die Hilfe mit anderen Maßnahmen zur Sicherung des gewünschten Erfolges der Entwicklungshilfe kombiniert wird.

Eine derartige Strategie hätte folgendes zu beachten:

1. Entwicklungshilfe muß auf der Grundlage eines vernünftigen internationalen Handels- und Zahlungssystems gewährt werden. Hilfe, die gegen ein solches System ankämpfen muß, wird wahrscheinlich nutzlos verpuffen, zu Verschwendung führen und Friktionen verursachen.

2. Hilfe darf nicht zu großer und wachsender Verschuldung führen. Die gegenwärtige Entwicklung, daß die Entwicklungsländer hohe und steigende Anteile ihrer Exporterlöse zur Bedienung von Schulden verwenden müssen, ist gefährlich. Protektionistische Maßnahmen drohen viel vom Nutzen der Hilfe zunichte zu machen.

3. Hilfe darf keine Zahlungsbilanzschwierigkeiten für die Geberländer heraufbeschwören oder vergrößern. Es wird versucht, durch Bindung der Hilfe diese von den Problemen der Zahlungsbilanz zu lösen, und es gibt Vorschläge für generelle Maßnahmen auf dem Gebiet der internationalen Liquidität, welche die Zahlungsbilanzprobleme von der Entwicklungshilfe trennen sollen. Maßnahmen, wie die Bindung der Entwicklungshilfe oder — in Krisenfällen — ihre Herabsetzung, vermindern aber den Wert der gegebenen Hilfe und sind möglicherweise nutzlos. Bindung wie Reduzierung haben unter Umständen einen Rückgang der freien Exporterlöse zur Folge. Man könnte sogar argumentieren, daß Kürzungen der Auslandshilfe die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Geberländer nicht nur nicht ver-

mindern, sondern im Gegenteil noch vergrößern. Aber selbst wenn diese Kürzungen die Zahlungsbilanzlage der Geberländer verbessern sollten, so verringern sie doch den Nutzen für die Empfängerländer.

4. Hilfe soll mit den Entwicklungsplänen der Empfängerländer derart verbunden werden, daß sich diese auf eine Fortsetzung der Hilfe verlassen können. Müßten sie eine Einstellung oder Kürzung der Hilfe befürchten, dann würde die Wirksamkeit der Hilfe beeinträchtigt, auch wenn sie nicht tatsächlich eingestellt wird.

5. Hilfe soll auf jene Länder konzentriert werden, die voraussichtlich den besten Gebrauch von ihr machen; sie soll mit technischer Hilfe verbunden sein.

6. An der Aufbringung der Hilfe sollen sich alle Geberländer in angemessenem Umfang beteiligen; die Empfängerländer müssen sich bewußt werden, daß sie zu gegebener Zeit ebenfalls Geberländer werden. Aus der Hilfe soll Zusammenarbeit entstehen.

Insbesondere sollten Nahrungsmittelüberschüsse des reichen Nordens in die armen Länder gelenkt werden. Dabei darf jedoch die Fähigkeit der Empfängerländer, ihre eigene Landwirtschaft zu entwickeln, nicht beeinträchtigt werden und auch keine Störung der bereits bestehenden Versorgungsmöglichkeiten für Nahrungsmittel eintreten. Außerdem muß die Last dieser Hilfe von den verschiedenen nahrungsmittelerzeugenden und nahrungsmittelimportierenden reichen Ländern in angemessenem Verhältnis getragen werden. Es ist richtig, daß durch diese Bedingungen die Ausführung der Programme „Nahrung für den Frieden“ komplizierter wird. Auch andere Probleme entstehen, wie z. B. die Schaffung von Lagerkapazitäten oder die Frage des Ausgleichs zwischen den verschiedenen Arten der Überschußprodukte und den Lebensmittelarten, die von den schlecht- und unterernährten Völkern benötigt werden und akzeptierbar sind. Aber diese Schwierigkeiten werden häufig größer dargestellt, als sie es sind. Die Aufgabe, die Nahrungsmittelüberschüsse des Nordens an die unter- oder schlechternährten Völker des Südens zu verteilen, ohne all die fürchterlichen Konsequenzen heraufzubeschwören, mit denen normalerweise solche Aktionen im Geiste begleitet werden, kann die geistigen Fähigkeiten der Menschheit wohl kaum überfordern.

Besonders interessant sind Pläne, welche eine Erhöhung der internationalen Liquidität mit einer Entwicklungshilfe verbinden. Diese Pläne, wie etwa jener, der kürzlich von Maxwell Stamp entworfen wurde, sollen die aus Furcht vor Zahlungsbilanzschwierigkeiten möglicherweise nicht voll ausgenutzten Produktionskräfte der reichen Länder den Entwicklungsländern nutzbar machen. Zu diesem Zweck soll eine neue Art von internationalen Zahlungsmitteln geschaffen und den Entwicklungsländern zur Verfügung gestellt werden. Diese

können damit Importe aus allen Ländern bezahlen, die bereit sind, diese Währung entgegenezunehmen. Die geldschöpfenden Instanzen hätten dabei auf eine Reihe von verschiedenen Faktoren Rücksicht zu nehmen, beispielsweise auf die *terms of trade* der armen Länder oder das Niveau der Nachfrage und der Beschäftigung in den reichen Ländern. Da eine Deflation im Norden und sich verschlechternde *terms of trade* im Süden oft nebeneinander hergehen, wird es normalerweise jedoch kaum schwierig sein, den richtigen Zeitpunkt für eine derartige Geldschöpfung zu finden.

Gegen Pläne dieser Art sind natürlich eine Reihe Einwände denkbar. So könnte man einwenden, daß Entwicklungshilfe nicht von Konjunkturreinbrüchen in reichen Ländern abhängig sein soll und daß Entwicklungshilfe nicht mit den Problemen der Leitwährungen (Pfund und Dollar) verknüpft werden soll, da die Entwicklungsländer mit den erhaltenen Beträgen nicht unbedingt amerikanische und britische Produkte kaufen. Werden aber die Beträge für Einkäufe in den Exportüberschußländern verwendet, dann bleibt das Sterling- oder Dollar-Problem weiterhin ungelöst. Aber solche Einwände zeigen nur, daß der Plan von Maxwell Stamp nicht alle Probleme löst, daß vielmehr zusätzliche Hilfe auf Grund anderer Prinzipien gegeben und die disproportionale Verteilung der internationalen Liquidität auch mit anderen Mitteln bekämpft werden muß. Die Kritik mindert nicht die Vorzüge eines Planes, der die Entwicklungshilfe mit einer Verbesserung der internationalen Liquidität verbindet, ohne die Verschuldung zu erhöhen.

Eine andere viel diskutierte Frage ist die Frage der Bindung der Entwicklungshilfe. Soll die Entwicklungshilfe an die Auflage gebunden werden, nur aus bestimmten Währungsgebieten, nur von bestimmten Industrien in unterbeschäftigten Regionen zu beziehen oder nur zur Finanzierung bestimmter Projekte in den Entwicklungsländern verwendet zu werden? Vom Standpunkt der Entwicklungsländer ist die Hilfe offensichtlich dann am größten, wenn sie völlig ungebunden gegeben wird — es sei denn, daß die Auflagen das Risiko der Verschwendung verringern. Aber dies ist im allgemeinen nicht die Alternative. Die Frage lautet in Wirklichkeit normalerweise so: Wieviel weniger Entwicklungshilfe soll gegeben werden, damit die gebundene Hilfe verringert würde, bzw. wieviel mehr Hilfe lohnt es sich noch zu empfangen, wenn dafür zusätzlichen Hilfsprogrammen Bindungen auferlegt werden?

Ein Vorteil der *projektgebundenen* Hilfe liegt scheinbar darin, daß die Chancen einer sinnvollen und wirksamen Verwendung größer werden. Aber oft trägt der Schein. Es ist zwar durchaus möglich, daß die Empfängerländer um Hilfe zur Finanzierung der wirklich

wichtigen Projekte ersuchen. Das heißt aber nicht, daß sie ohne Entwicklungshilfe nicht durchgeführt würden. Jede Hilfe, welche an ein höchst dringliches Projekt gebunden ist, setzt in den Empfängerländern Mittel frei, die immer noch verschwendet werden können. Es ist nach alledem keine Garantie gegen Verschwendung, daß die Vergabe bestimmter Geldsummen mit bestimmten Auflagen versehen wird. Darüber hinaus hat der Fall Indien gezeigt, daß eine Projekthilfe ohne angemessene frei verfügbare Beträge dann auf Schwierigkeiten stößt, wenn bestimmte heimische Lieferungen benötigt werden, die ihrerseits aber Importe von Rohstoffen, Ersatzteilen usw. voraussetzen. Beträchtliche Summen können in ungenützten Kapazitäten und nicht verwendbaren Fonds verschwendet werden, wenn die Hilfe nicht auch wesentliche Komplementärkäufe einschließt, die nur mit freier Hilfe gekauft werden können.

Der Vorteil einer *Bindung der Hilfe an die Währung des Geberlandes* scheint darin zu liegen, daß keine Zahlungsbilanzschwierigkeiten entstehen. In Wirklichkeit ist das aber nur dann ein Vorteil, wenn die Einkäufe der Entwicklungsländer auf Grund der empfangenen Hilfe nicht etwa an die Stelle früherer Importkäufe treten und so die Exporterlöse des Geberlandes verringern. Von Nachteil ist diese gebundene Hilfe dann, wenn der Empfänger höhere Preise zahlen oder schlechtere Produkte abnehmen muß als bei freiem Einkauf. Ein Beispiel hierfür ist das britische Angebot an Indien im Jahre 1963, Entwicklungshilfe in Form von Lieferungen der unterbeschäftigten britischen Stahlindustrie zu geben, deren Preise aber um nicht weniger als 30 % über den Angeboten der Konkurrenz lagen. Schließlich wird an der Bindung der Hilfe an Bezüge aus dem Geberland kritisiert, daß sie dort die notwendige Anpassung der Produktion an die vom stärkeren internationalen Wettbewerb ausgehenden Strukturveränderungen verhindere. Dies ist in der Tat denkbar. Gegen diesen Einwand muß aber gesagt werden, daß zeitweilig unterbeschäftigte Kapazitäten und Arbeitskräfte zur Produktion von Gütern verwendet werden können, die von den Entwicklungsländern benötigt werden und diesen dann geschenkt werden können, ohne daß damit echte Opfer auf Seiten des Geberlandes verbunden sind.

Handel

Da die unterentwickelten Länder durch internationalen Handel sechsmal mehr an Devisen einnehmen als durch Hilfe und Kapitaleinfuhr zusammen, kann das Entwicklungsproblem nicht gelöst werden, wenn nicht sowohl das Volumen des internationalen Handels der Entwicklungsländer erhöht als auch die terms of trade verbessert

werden. Der beachtliche Trend in den fünfziger und sechziger Jahren in Richtung auf einen freieren und extensiveren internationalen Handel blieb weitgehend auf die reichen Nationen beschränkt.

Was können wir tun, damit die armen Länder mehr durch Exporte verdienen? Wir können erstens unsere Nachfrage nach ihren Produkten erhöhen und ihr Wachstum beschleunigen. Wir können zweitens vor allem die Diskriminierungen des Exportes der Entwicklungsländer aufheben und in völligem Gegensatz zur bisherigen Praxis zu ihren Gunsten diskriminieren und sie ermutigen, zu unseren Ungunsten zu diskriminieren. Wir können drittens die Rohstoffpreise stabilisieren. Meistens wird von uns auch gefordert, unsere Landwirtschaft und unseren Bergbau nicht mehr zu schützen und besonders jene Rohstoffarten vermehrt nachzufragen, die jetzt in den entwickelten Ländern geschützt werden. Aber dies ist besonders strittig.

Diese Punkte sollen im einzelnen betrachtet werden:

1. Alles was die Nachfrage der fortgeschrittenen Industrienationen nach den Produkten der Entwicklungsländer erhöht und ihr Wachstum fördert, läßt diese mehr Devisen verdienen. Herrscht in reichen Ländern Deflation und Stagnation, dann können selbstverständlich auch die armen nicht mehr verdienen. Im Einzelfall ist natürlich schwer zu sagen, nach welchen Produkten die Nachfrage am meisten steigen wird.

2. Während wir gegenwärtig die Exporte der Entwicklungsländer auf verschiedene Weise diskriminieren, um sie zu behindern, sollten wir diese Diskriminierungen entweder aufheben oder besser, falls möglich, so ausgestalten, daß die Exporte der Entwicklungsländer gefördert werden. Gegenwärtig beträgt der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel nur 26 %. Eine Erhöhung dieses Anteils um nur wenige Prozent würde die Deviseneinnahmen dieser Länder schon beträchtlich verbessern.

Die Diskriminierung der Exporte der unterentwickelten Länder erfolgt auf verschiedene Weise. Die wichtigste Form ist der Schutz von Agrar- und Montanerzeugnissen, die bei den Exporten der unterentwickelten Länder eine große Rolle spielen. Wir werden jedoch, ganz im Gegensatz zu einer weitverbreiteten Ansicht, sehen, daß diese besondere Form der Diskriminierung für die Entwicklungsländer vorteilhaft sein kann. Ein weiteres Beispiel derartiger Diskriminierungen ist die Behinderung der Einfuhr arbeitsintensiv erzeugter Güter, wie z. B. Baumwolltextilien nach Großbritannien und den Vereinigten Staaten, durch restriktive Vereinbarungen mit den Produzenten in Hongkong, Pakistan und Indien. Außerdem erheben wir auf verarbeitete Nahrungsmittel und Industrieprodukte höhere Zölle als auf Rohstoffe. Auf diese Weise verringern wir den Export hoch-

wertiger Güter aus Entwicklungsländern und behindern damit deren Industrialisierung.

Eine Abschaffung der Diskriminierung von Baumwolltextilien und Jute würde Lancashire und Dundee in Großbritannien Schaden zufügen und auch in Deutschland begründete Interessen verletzen. Dafür lassen sich aber Industriezweige aufbauen, welche die von den Entwicklungsländern benötigten Maschinen produzieren und die infolge der vermehrten Textil- und Juteimporte freigesetzten Arbeiter absorbieren. Wie aber auch Umschulung und Wiederbeschäftigung im einzelnen vor sich gehen: Die wirtschaftliche Expansion der einzelnen Industrieländer sollte so geplant werden, daß für sehr viel mehr Importe aus den armen Entwicklungsländern Platz ist. Das gilt insbesondere für Industrieprodukte, weil deren Bedeutung im weiteren Verlauf der Entwicklung und Industrialisierung für diese Entwicklungsländer größer wird. Großbritannien hat gegenüber den Entwicklungsländern stets eine viel liberalere Importpolitik betrieben als Amerika oder die kontinentaleuropäischen Staaten. Dies darf nun aber nicht, wie das gelegentlich geschieht, als Vorwand dienen, nicht noch mehr zu tun. Und die kontinentaleuropäischen Staaten sollten ernsthaft darangehen, ihre Märkte den Halb- und Fertigwaren der Entwicklungsländer zu öffnen. Sprechen gewichtige Gründe für die Beibehaltung der Zölle auf Importe aus Entwicklungsländern, dann sollte wenigstens ihr Ertrag diesen Ländern teilweise oder ganz zugute kommen. So wären bestimmte Schutz- oder Finanzzölle auf Güter mit preisunelastischer Nachfrage, wie beispielsweise Tee, Kaffee oder Kakao, gleichzeitig auch zur Hilfe zu benutzen.

Die Aufhebung bestehender Diskriminierungen genügt aber noch nicht. So könnte das Erziehungszollargument dergestalt erweitert werden, daß jungen, sich entwickelnden Industrien Präferenzen und jungen, sich entwickelnden Exportindustrien Subventionen gewährt werden. Produkte mit niedrigen Kosten, wie Baumwolltextilien, wären bei einer Aufhebung des Zollschutzes durchaus konkurrenzfähig mit den entsprechenden Produkten der entwickelten Industrieländer. Aber komplizierte Produkte, wie etwa Leichtmaschinen oder Radios, müßten gegenüber Importen ähnlicher Güter aus reicheren Ländern geschützt werden. In Ergänzung hierzu muß Marktforschung betrieben werden. Auch sind verschiedene Maßnahmen zur Absatzförderung nötig, selbst wenn heimische Interessen darunter zu leiden haben.

Eine weitere Form der Diskriminierung zugunsten der unterentwickelten Länder — besser gesagt — zu unseren Ungunsten wäre die Anregung und Förderung der Bildung regionaler Wirtschaftsgemeinschaften von Entwicklungsländern, die unsere Industrieprodukte diskriminieren würden. Eine solche Integration würde den Aufbau und

die Entwicklung von Industrien fördern, die in optimale Betriebsgrößen hineinwachsen könnten. Dank der erzielten Kostenersparungen könnte sie dann den Strukturveränderungen in den entwickelten Ländern Rechnung tragen, deren Wirtschaftspolitik die armen Länder daran hindert, ihre Exporterlöse zu vergrößern. Derartige Pläne werden gegenwärtig jedoch durch die Vorschriften des GATT vereitelt. Nach diesen Vorschriften müssen die Mitglieder des GATT die unbedingte Meistbegünstigung allen anderen Mitgliedern einräumen. Sie sind verpflichtet, den Freihandel auf alle Güter auszudehnen, und Zölle dürfen grundsätzlich nicht erhöht werden.

Diese Regeln haben gewiß ihren guten praktischen Sinn bei Wirtschaftsgemeinschaften entwickelter Länder. Bei Gemeinschaften unterentwickelter Länder ist dies jedoch weit weniger der Fall. Hier sprechen gewichtige Gründe für Präferenzen, die nicht gleichmäßig allen anderen GATT-Mitgliedern gewährt werden. Gleiches gilt für Befreiungen des Außenhandels von Restriktionen, die unter Umständen zweckmäßigerweise nicht einheitlich gegenüber allen GATT-Mitgliedern erfolgen. Denn in Entwicklungsländern werden Produktivkräfte, die durch erfolgreiche Wettbewerber vom Markte ausgeschaltet werden, normalerweise nicht wieder in produktiveren Beschäftigungen Verwendung finden, weil der Leistungswettbewerb in landwirtschaftlich strukturierten Gesellschaften oder in kleineren Produktionsbereichen nicht in der von ihm üblicherweise erwarteten Weise funktioniert. Es ist vielmehr sogar denkbar, daß ein wirtschaftlich etwas mehr entwickeltes Mitglied einer Wirtschaftsgemeinschaft ein anderes, weniger entwickeltes Mitglied in seiner Entwicklung behindert.

Wir sollten also die GATT-Regeln, die alles oder nichts fordern, überdenken und revidieren. Eine solche Revision des GATT sollte für regionale Wirtschaftsgemeinschaften von Entwicklungsländern folgende Ausnahmeregelungen schaffen: a) gegenseitige Zollsenkungen, die nicht auf alle GATT-Mitglieder ausgedehnt werden müssen, also regional differenzierenden Protektionismus; b) partielle Zollsenkungen nur für bestimmte Güter; c) die Erhöhung der Außenzölle ohne Konzessionen. Die bekannten ökonomischen Gründe gegen eine solche Revision des GATT sind hier deshalb nicht stichhaltig, weil sie auf Annahmen aufgebaut sind, welche nicht auf die Verhältnisse in diesen Ländern zutreffen.

3. Anzustreben ist eine Stabilisierung der Rohstoffpreise. Gelegentlich wird sogar ihre Erhöhung gefordert, um auf diese Weise die Einkommen der Rohstoffproduzenten zu erhöhen. Hierfür gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, welche aber die Lasten dieser Politik international recht ungleich verteilen und auch unterschiedlich wirksam sind.

Internationale Warenabkommen wären eine dieser Möglichkeiten. Falls diese nicht zustande kommen, könnten entwickelte und unterentwickelte Volkswirtschaften selbständig langfristige Lieferverträge abschließen und Lagerkäufe vornehmen. Der Ausgleich kurzfristiger Preisschwankungen ist ohne Zweifel von Vorteil, da kurzfristige Schwankungen von Rohstoffpreisen im besten Fall nutzlos sind und schlimmstenfalls eine Verbesserung der Verteilung der Produktivkräfte verhindern. Internationale Abkommen, welche die Preise der Rohstoffe erhöhen und sie auf einem höheren Niveau, als sich bei freier Konkurrenz bilden würde, stabilisieren, hätten den Vorteil, sowohl die Zahlungsbilanz als auch die terms of trade der Rohstoffexportländer zu stabilisieren.

Die Nachteile solcher Abkommen liegen einmal darin begründet, daß weder alle Rohstoffproduzenten arm noch alle Rohstoffimporteure reich sind. Eine Erhöhung der Rohstoffpreise würde darum einigen der reichsten Länder, wie Amerika und Australien, Vorteile zukommen lassen und einige der ärmsten, die diese Produkte importieren, schädigen. Zum anderen werden jene Länder, welche am meisten aus diesen Gebieten importieren, auch am stärksten von dieser Politik geschädigt. Es ist aber nicht einzusehen, warum die besten Kunden der Rohstoffländer auch noch die meiste Hilfe geben sollen. Ferner können solche Abkommen zur Folge haben, daß die Produktion stärker ausgedehnt wird, als die Nachfrage wächst. Wenn dann, um das zu vermeiden, Quoten hinzugefügt werden, dann bedeutet das, auch wenn solche Quoten administrativ und politisch möglich sind, daß auch die produktivsten Quellen daran gehindert werden, die Nachfrage zu befriedigen, und den unproduktiven ein Markt garantiert wird. Schließlich werden hohe Rohstoffpreise tendenziell die Einführung synthetischer Ersatzstoffe und die Entwicklung der heimischen Produktion in Industrienationen beschleunigen. Der Trend der sinkenden Nachfrage nach den Exporten der armen Länder würde verstärkt, wobei diese in Ermangelung genügend wirksamer Antriebskräfte die Produktion dieser Güter nicht ohne weiteres aufgeben können, um sich neuen zuzuwenden. Viele Argumente sprechen für eine Stabilisierung der Rohstoffpreise, und manches läßt sich zugunsten einer Preiserhöhung bei bestimmten Nahrungsmitteln zur allseitigen Förderung der höchstmöglichen Erzeugung sagen. Gute Gründe lassen sich auch für den Ankauf der Produktionsüberschüsse zu hohen Preisen und — unter Beachtung bestimmter Vorsichtsmaßregeln — für ihre Verteilung an unter- und schlechternährte Völker anführen. Aber gewichtige Einwände sind gegen die Preiserhöhung von Rohstoffen zu erheben, die nicht Nahrungsmittel sind.

Die Einkommen der Rohstoffproduzenten könnten ohne die Nachteile hoher Rohstoffpreise erhöht werden durch kompensatorische Fiskalpolitik oder die Gewährung von Zuschüssen zum Staatshaushalt. Devisenhilfe könnte Regierungen gegeben werden, deren Länder unter rückläufigen Deviseneinnahmen als Folge verschlechterter *terms of trade* leiden. Die Zahlungen könnten mit der Schöpfung internationaler Liquidität verbunden werden, wenn dies wegen einer Rezession in den Industrieländern wünschenswert erscheinen sollte.

Ähnlich sind nationale langfristige Lieferabkommen und Verträge über Vorratskäufe sowie Defizitzahlungen der Regierungen untereinander zu beurteilen. Die ersten tragen zur Stabilisierung der Zahlungsbilanzen und der *terms of trade* bei, beeinträchtigen aber die Wirksamkeit preispolitischer Maßnahmen. Die Zulassung von Preisveränderungen ist nicht das gleiche wie *laissez faire* und freie Märkte. Preisveränderungen können als Instrument der Wirtschaftslenkung verwendet werden. Man sollte bei preispolitischen Maßnahmen die Vorzüge von (den Nachteilen trennen und dann die nachteiligen Wirkungen vermeiden. Auch wenn man der Ansicht ist, daß Rohstoffe zu Weltmarktpreisen gehandelt werden sollen, damit Überproduktion oder die Produktion minderleistungsfähiger Produzenten verhindert und Fehlleitungen vermieden werden, kann man immer noch die Zahlungsbilanzen und die *terms of trade* jener Länder stabilisieren, welche die Produkte exportieren. Ausgleichszahlungen in Höhe des Unterschiedes zwischen den Weltmarktpreisen und den vereinbarten Preisen wären hier eine geeignete Hilfe zum Ausgleich der Nachteile fallender Exportpreise. Im umgekehrten Fall erübrigen sich solche Ausgleichszahlungen, wenn der Preis über die vereinbarte Höhe steigt, was Entwicklungsländer betrifft. (Man könnte es auch symmetrisch machen für die Beziehungen mit reichen Rohstoffexporteuren.) Auf diese Weise würden Zahlungsbilanzen und *terms of trade* stabilisiert, wobei die Regierungen jeweils über die Verwendung der erhaltenen Mittel frei entscheiden. Sie können die Produzenten für ihre Verluste entschädigen, sie können die Entwicklung einer breiteren Produktionsstruktur unterstützen oder die Beträge für allgemeine Entwicklungsförderung verwenden.

Ein Urteil über solche Maßnahmen wird vor allem von den Chancen der Preispolitik in unterentwickelten Ländern abhängen. In vielen dieser Länder reagieren die Preise kaum auf Angebot und Nachfrage, und weder die Produktionsfaktoren noch die Nachfrager reagieren auf die Preisänderungen. Die Reaktionen können sogar marktkonträr sein, und es ist durchaus möglich, daß ein Preisfall die Produktion nicht nur nicht einschränkt, sondern den Aufbau und die Entfaltung anderer Produktionszweige und damit die Überwindung einseitiger

Produktionsstrukturen behindert. Dann aber sind Preisdifferenzierungen sicherlich unzureichend, wenn nicht überflüssig oder gar ein Hindernis für die Lenkung der Produktivkräfte in die zur Entwicklung nötige Richtung. In den oben erwähnten Abkommen müßten also nicht nur die Preise, sondern auch die von den Industrieländern abzunehmenden Mengen festgelegt werden. Sonst gäbe das Gelegenheit zum Mißbrauch. Sind beispielsweise die Ausgleichszahlungen nur an einen Preisindex gebunden, dann würde es sich für die Rohstoffexporteure lohnen, bei fallenden Preisen mehr in Großbritannien zu verkaufen, weil die Ausgleichszahlungen mit der dort verkauften Menge steigen würden. Würde für diese Zahlungen von vornherein eine feste Summe vereinbart, dann würden bei einem Preisfall die Lieferungen verringert werden. Um diese Nachteile zu vermeiden, müssen die Kontingente, für die Ausgleichszahlungen erfolgen sollen, unter Zugrundelegung der Mengen eines Basisjahres oder eines sich verändernden Durchschnitts (z. B. der letzten drei Jahre) festgesetzt werden.

Es wird immer auch gesagt, daß wir den Entwicklungsländern helfen sollen, indem wir unsere Landwirtschaft (und unseren Bergbau) nicht mehr schützen und so unsere Nachfrage nach den landwirtschaftlichen Produkten dieser Länder erhöhen. Dagegen sprechen aber gewisse Bedenken. Zu den mit solchen Maßnahmen verbundenen Nachteilen gehört vor allem, daß sie das Ziel haben, die Preise der landwirtschaftlichen Produkte in den Entwicklungsländern zu steigern. Ein solcher Anstieg würde, wie wir gesehen haben, zwar die Produzenten dieser Produkte begünstigen, jedoch diejenigen Entwicklungsländer benachteiligen, welche diese Nahrungsmittel importieren. Zweitens hätte eine solche Politik zur Folge, daß in den entwickelten Ländern Produktivkräfte beschleunigt von der Landwirtschaft in die Industrie abwandern. Da diese Industrien bei wachsender Produktion Vorteile der Kostendegression erlangen, würde ihre bereits starke Überlegenheit noch weiter anwachsen. Das Hauptziel der Entwicklungsländer: den hohen Anteil der in ihrer Landwirtschaft Beschäftigten (jetzt zwischen 60 und 80 %) zugunsten der Industrie zu verringern und den von der Industrie hervorgebrachten Anteil des Volkseinkommens zu erhöhen, würde durch eine solche Verstärkung der industriellen Wettbewerbsvorteile der reichen Länder beeinträchtigt werden, zumal jede Industrie am Beginn ihrer Entwicklung hohe Kosten hat, die nur durch Expansion verringert werden können.

Gegen die Ansicht, wonach also der Agrarprotektionismus der reichen Länder die Industrialisierung der armen fördert, könnte man allerdings dreierlei einwenden. Erstens könnte man sagen, daß die Mittel der Industrialisierung von der Rohstoffausfuhr kommen müs-

sen, da diese die Hauptquelle des Einkommens darstellt. Aber dann würde ein Dilemma zwischen Mittel und Antrieb zur Industrialisierung bestehen. Zweitens könnte man sagen, daß es immer noch Spezialisierungsmöglichkeiten innerhalb der Industrieprodukte gibt. Dieses Argument würde unseres schwächen, aber nicht widerlegen. Drittens könnte man einwenden, daß dieser Protektionismus das wirtschaftliche Wachstum der Industrienationen verlangsamt. Ein schnelleres Wachstum der entwickelten Länder würde die Nachteile für die Entwicklungsländer, die von der erhöhten industriellen Wettbewerbsfähigkeit der Industrieländer herrühren, sicherlich mehr als wettmachen. Dagegen ließe sich wiederum einwenden, daß die Vorteile des Wachstums weder weit noch gleichmäßig verbreitet und auch ungewiß sind. Auf jeden Fall aber ist es inkonsequent, wenn die Entwicklungsländer sich darüber beschweren, daß sie von der Handelspolitik der reichen Nationen dazu verurteilt werden, Holzfäller und Wasserträger zu bleiben, und sich gleichzeitig beklagen, daß die reichen Länder nicht genügend Holz und Wasser von ihnen kaufen. Schließlich muß nochmals erwähnt werden, daß eine Abkehr der Industriestaaten vom bisherigen Protektionismus die Einführung synthetischer Ersatzstoffe beschleunigen und damit sowohl die Importnachfrage nach landwirtschaftlichen als auch nach industriellen Produkten verringern wird. Es spricht also wesentlich mehr dafür, mehr Industrieprodukte von den armen Ländern zu kaufen, als für die Forderung, unsere industrielle Überlegenheit durch Abschaffung des Agrarprotektionismus noch zu verstärken.

Weder die Bereitstellung von Kapital noch verbesserte Möglichkeiten, Devisen durch Handel zu verdienen, sind genug. Um das geliehene, geschenkte oder verdiente Geld vernünftig verwenden zu können, brauchen die Entwicklungsländer eine wachsende Zahl erfahrener Verwaltungsbeamter, Ingenieure, Landwirte, Tierärzte, Ärzte, Lehrer usw. Indem wir helfen, diese Leute zu erziehen und auszubilden, können wir sicherstellen, daß das als Entwicklungshilfe gegebene Geld richtig verwendet wird.

Was ist zu tun?

Zu den fehlerhaften Vorstellungen, welche die Diskussion über Hilfe und Handel verwirren, gehört die Gegenüberstellung von Hilfe und Handel als alternative Möglichkeiten, zur Entwicklung beizutragen. Ähnliches gilt von der übertriebenen Bevorzugung von Geldmitteln und Sachlieferungen als Formen der Entwicklungshilfe unter Vernachlässigung von anderen Methoden, welche den komplexen Entwicklungsprozeß in Gang setzen oder beschleunigen.

Handel und Hilfe sind keine Alternativen; nicht einmal für Grenzentscheidungen. Häufig ist Hilfe die Vorbedingung des Handels und häufig der Handel die einzige Möglichkeit, eine Hilfe, die nicht in Geschenken besteht, zurückzuzahlen und ihre Zinsen zu tragen. Darum muß Entwicklungshilfe den armen Ländern den Aufbau ihrer Volkswirtschaften und ihres Exporthandels ermöglichen. In der Hilfe eine Alternative zum Handel zu sehen, heißt ihren letzten Zweck verleugnen. Man kann natürlich mehr und mehr Geschenke geben und sich weigern, mehr zu kaufen. Aber eine derartige Lösung wäre weder praktikabel noch wünschenswert. Die richtige Verwendung der Gelder in den Empfängerländern hängt von einer erfolgreichen Entwicklung ab, und diese wiederum ergibt die Möglichkeit, an der internationalen Arbeitsteilung teilzunehmen und höhere Einkommen durch Handel zu erzielen. Vielleicht sollte sogar ein internationales Finanzsystem mit Steuern und Subventionen aufgebaut werden, dem dieselben Prinzipien wie in einem entwickelten nationalen Wohlfahrtsstaat zugrunde liegen. Und selbst in einem Wohlfahrtsstaat bestehen die Prinzipien darin, niemand ein bestimmtes angemessenes Existenzminimum unterschreiten zu lassen und es außerdem allen möglich zu machen, ihre Fähigkeiten gut einzusetzen. Beide Prinzipien erfordern die Schaffung von Bedingungen, die es dem einzelnen erlauben, durch eigene Kraft seine Verhältnisse zu bessern. Und mehr noch: Die Zurückzahlung der Entwicklungshilfe, die in der Form von Anleihen gegeben wurde, ist am Ende nur möglich, wenn die Geber mehr Importe akzeptieren. Handel und Hilfe sind durch viele verschlungene Pfade miteinander verbunden. Durch das Schlagwort „Handel oder Hilfe“ werden sie nur verdunkelt.

Schließlich ist noch auf einen anderen und damit verbundenen Punkt einzugehen. Weder Handel noch Hilfe dürfen ausschließlich in der Bereitstellung von Geldmitteln oder Sachlieferungen gesehen werden. Ganz sicher herrscht in den Entwicklungsländern eine generelle Knappheit an bestimmten Arten hochspezieseller Kapitalgüter, die nur im Ausland gekauft werden können. Sicher sind auch Exporte eine bewegliche und produktive Möglichkeit, nationale Produktivkräfte zur Erlangung dringend notwendiger Importgüter einzusetzen, und sind deshalb ein hochproduktiver Industriezweig. Aber der Mangel an Produktivkräften ist nicht das einzige und möglicherweise nicht einmal das Haupthindernis der Entwicklung. Das ist heute allgemein anerkannt. Warum sonst haben wohl Länder mit reichen Ölschätzen ebenfalls Entwicklungsschwierigkeiten? Die Entwicklung einer Volkswirtschaft ist ein komplexer Vorgang, in dem die Bereitstellung zusätzlicher Produktivkräfte Hand in Hand geht mit Veränderungen sozialer und kultureller Institutionen und Veränderungen in der Ein-

stellung der Menschen zu Arbeit und Leben. Nehmen Hilfe und Handel auf diese Verbindung keine Rücksicht, wird Verschwendung die Folge sein.

Die Abstimmung von Hilfe und Handel auf die erforderlichen Änderungen der Institutionen und der menschlichen Verhaltensweisen begegnet politischen Schwierigkeiten, und sich darüber klar zu werden, welcher Art diese Veränderungen sein sollten, stößt auf Hindernisse intellektueller Art. Aber wenn wir das Schwergewicht unserer Hilfe nicht von der Bereitstellung von Produktivkräften auf die Herbeiführung gesellschaftlicher Änderungen verlagern, werden Enttäuschungen nicht ausbleiben. Die Einführung von Institutionen und Verhaltensweisen, welche die Entwicklung fördern, ist genauso wichtig wie der Export von Gütern und Dienstleistungen. Sonst ist unsere Mildtätigkeit nur eine Verlegenheitslösung, mit der wir allenfalls unser Gewissen beruhigen, nicht aber den Entwicklungsländern viel helfen können. Die Verknüpfung der Hilfe mit Bedingungen, wie Einführung wirksamer Methoden der Geburtenkontrolle, Bodenreform, Änderungen in der Erziehungsstruktur oder Integration größerer Regionen, würde gewiß als Neokolonialismus und Neoimperialismus verschrien werden. Diese Vorwürfe können zum Teil vielleicht vermieden werden, indem die Entwicklungshilfe über internationale Institutionen geleitet wird. Aber auch dann noch müssen die Geberländer darauf achten, daß diese Institutionen von Menschen geleitet werden, die auf Geburtenkontrolle, Bodenreform, technischer Erziehung und regionaler Integration bestehen. Der letzte Prüfstein unserer Politik ist ihre Wirkung auf die Sozialreform innerhalb der Entwicklungsländer, mehr als irgendeine grob ermittelte Quote von finanzieller Entwicklungshilfe und Volkseinkommen.

Obwohl die Prinzipien der wirksamen internationalen Hilfe, des technischen Beistands und der Abschaffung von Handelshemmnissen allgemein anerkannt sind, strafen viele unserer Handlungen diese Prinzipien Lügen. Wir geben Hilfe, aber wir binden sie oft an den Bezug teurer Produkte und verlangen einen gewinnbringenden Zins. Wir erklären unsere Bereitschaft, Kapital und Erfahrung zur Verfügung zu stellen, aber wir borgen von den armen Ländern Kapital, fördern die Repatriierung unseres dort angelegten Privatkapitals und die Rückkehr von Verwaltungsbeamten, deren Pensionen die Länder zahlen müssen, für die sie nicht mehr arbeiten. England öffnet scheinbar seine Märkte für Textilien, fordert aber die Produzenten in Indien und Hongkong auf, sich freiwillig Verkaufsbeschränkungen aufzuerlegen. In Deutschland dient die Entwicklungshilfe als versteckte Subvention für die heimische arbeitsintensive Industrie und für unproduktive Unternehmen, die von Schutzzöllen am Leben er-

halten werden. In England gibt es ein Ministerium für technische Zusammenarbeit, aber für Entwicklungshilfe in Form von Geschenken und Anleihen ist es nicht zuständig, und sein Leiter ist ohne Kabinettsrang³. Wir beklagen die Hohlheit des Überflusses und versäumen es, unsere wachsende Kapazität der Produktion von Gütern zuzuwenden, die von den armen Nationen benötigt werden.

Ein praktisches Aktionsprogramm muß von den Zielen des Entwicklungsjahrzehnts der Vereinten Nationen ausgehen, das eine Verdoppelung der Pro-Kopf-Einkommen der armen zwei Drittel der Menschheit zum Ende dieses Jahrhunderts vorsieht. Es hat dann sorgfältig Wege aufzuzeigen, auf denen unterentwickelten Ländern zeitweilig die Dienste fähiger Experten, denen genug Anreiz geboten wird, zur Verfügung gestellt werden können. Dazu müssen aber die Arbeitsbedingungen in den reichen Ländern so geändert werden, daß derartige Dienste statt wie bisher bestraft, in Zukunft belohnt werden. Geschenke, Anleihen und technische Hilfe sollten unter einem Minister mit Kabinettsrang koordiniert werden. Und die langfristige Wirtschaftsplanung oder Wirtschaftslenkung der entwickelten Industrieländer, wie sie im einzelnen auch immer ausgeprägt sein mag, muß einen größeren und wachsenden Anteil des Handels mit den unterentwickelten Ländern vorsehen und in die Wirtschaftspolitik einbauen.

³ Seit Amtsantritt der Labour-Regierung im Oktober 1964 gibt es ein Ministerium, das für alle Formen von Wirtschaftshilfe verantwortlich ist.