

BRUNO KUSTER

Ansatz zu einer Neuordnung des Welthandels

Im Augenblick, da diese Zeilen im Druck erscheinen, wird die *Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen* bereits in vollem Gange sein. Sie dürfte nach dreimonatiger Dauer Mitte Juni zum Abschluß kommen.

Zu oft werden die Schwierigkeiten der *Entwicklungsländer* von einem rein technischen Standpunkt aus betrachtet. Und wenn es schon vorkommt, daß sie in einen wirtschaftlichen Zusammenhang eingeordnet werden, so ist man doch gerne geneigt, ihnen auf der Skala der Dringlichkeit den letzten Platz zuzuweisen. An dringenden Problemen fehlt es ja tatsächlich nicht. Die Straße zur wirtschaftlichen Einigung Europas ist immer noch versperrt, und die Aussichten für eine weltweite Senkung der Zoll-

sätze im Rahmen der *Kennedy-Runde* nähren sich im Augenblick vor allem von Hoffnungen. Liegt da die Versuchung nicht nahe, die Entwicklungsländer mit wohlwollenden Zusicherungen hinzuhalten, um die Lösung ihrer Probleme auf jenen Zeitpunkt zu verschieben, da ein integriertes Europa in enger Verbindung mit den USA seine Handlungsfähigkeit zurückgewonnen haben wird?

Es ist schwer zu sagen, inwiefern solche Überlegungen, durch welche die Anliegen der Entwicklungsländer auf unbestimmte Zeit „vertagt“ würden, das Verhalten der maßgebenden Industrienächte beeinflussen. Indessen wäre der Versuch, die handelspolitischen Probleme in regionalem — westeuropäischem oder atlantischem — Rahmen und ohne Rücksicht auf die weltweiten Zusammenhänge lösen zu wollen, von vornherein zum Scheitern verurteilt. *Die Probleme der Entwicklungsländer sind heute die Probleme der ganzen Welt.*

Mit der Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen wurde die Forderung nach einer Neuordnung des Welthandels an die Spitze der geschichtlichen Tagesordnung gesetzt. Eine vom britischen *Royal Institute for International Affairs* in Bellagio (Italien) durchgeführte Tagung von Wirtschaftssachverständigen gelangte denn auch zum Schluß, daß „die Zukunft der Entwicklungsländer und der Wohlstand der Industriestaaten miteinander verbunden“ sind. Somit besteht eine *gegenseitige* Abhängigkeit, die es künftig verbieten sollte, die Entwicklungsförderung einerseits und das europäisch-atlantische Integrationsdrama andererseits als isolierte Problemkreise zu betrachten. Wenn schon von einer Prioritätsordnung die Rede ist, scheint es vernünftig zu sein, sich vorerst über eine für alle Teile befriedigende Handelsordnung zu verständigen, um dann nachher oder bestenfalls gleichzeitig die Rolle zu bestimmen, die einzelne Staatengruppen im eigenen und im gemeinsamen Interesse nützlicherweise spielen können.

Die Tagesordnung der Welthandelskonferenz — ihr programmatischer Titel lautet: Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung — bestätigt den *unlösbaren Zusammenhang zwischen der Entwicklungs- und der Handelspolitik*. Die Unterordnung aller Einzelfragen unter den Hauptgedanken des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts in der ganzen Welt unterstreicht die Bedeutung der gegenwärtig in Genf stattfindenden Wirtschaftsverhandlungen, in denen die „dritte Welt“ erstmals als selbständige Persönlichkeit in Erscheinung tritt; sie läßt aber auch die damit verbundenen Schwierigkeiten einigermaßen ermessen. Die Expansion des Welthandels und seine Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung, der Handel mit Grundstoffen, Halb- und Ganzfabrikaten, die Verbesserung des unsichtbaren Handelsverkehrs der Entwicklungsländer und die Finanzierung des Handelsaustausches stellen einige Aspekte des ganzen Fragenkomplexes dar, der durch das Bestehen regionaler Wirtschaftsgruppen (im Westen und im Osten!) noch einige zusätzliche Dimensionen erhält. Dieser ganze Knoten ungelöster Probleme fordert die Frage heraus, ob der Zeitpunkt für die Schaffung einer universalen Handelsorganisation herangereift ist. Damit wird aber auch das Problem des „Osthandels“ in seiner ganzen Breite aufgerollt, selbst wenn ihm trotz sowjetischen Begehrens kein besonderer Punkt der Tagesordnung gewidmet wird.

Auch wenn an der Welthandelskonferenz „nur“ von Export und Import, von Wachstumsraten und Handelsdefiziten, von Zöllen und Preisstabilisierung gesprochen wird, ist offenkundig, daß im Hintergrund weitreichende politische Entscheidungen auf dem Spiel stehen.

Der Ausgangspunkt

Unmittelbarer und dringender Anlaß zur Einberufung der Welthandelskonferenz ist die Tatsache, daß die Kluft zwischen den armen und den wohlhabenden Ländern infolge der gegenwärtigen Handelsstruktur immer breiter wird; und dies trotz aller finanziellen

ANSATZ ZU EINER NEUORDNUNG DES WELTHANDELS

und technischen Entwicklungshilfe. Der Anteil der traditionellen Rohstoffländer — die weitgehend mit den rückständigen Ländern identisch sind — am Welthandel geht ständig zurück. Die sich daraus ergebende ungünstige Entwicklung ihrer Exporteinnahmen stellt aber das größte Hindernis für die Überwindung ihrer Rückständigkeit dar. Sobald einmal anerkannt wird, daß die gegenwärtige Handelsstruktur die Armut der Mehrheit der Erdbevölkerung täglich neu erzeugt oder zumindest deren Überwindung verhindert, kann sich die Therapie nicht mehr länger auf die Verabreichung technischer und finanzieller Hilfe beschränken, sondern sie muß sich der Veränderung der herrschenden Handelsordnung zuwenden. Damit wird aber unweigerlich auch die Wirtschaftsstruktur und -politik der Industriestaaten in die Diskussion einbezogen.

Die zunehmende Diskrepanz zwischen dem steigenden Einfuhrbedarf (eine Folge der Modernisierungsprogramme) der Entwicklungsländer und ihrem Ausfuhrerlös, d. h. ihr Zahlungsdefizit, dürfte nach Ansicht der Fachleute im Jahre 1970 13 bis 20 Milliarden Dollar erreichen, wenn die gegenwärtigen Tendenzen anhalten. Eine Berechnung von Frau Dr. Gerda Blau, Direktor für besondere Studien in der FAO, spricht von elf Milliarden. Tatsächlich betrug dieses Defizit, das bisher durch Kredite, Subventionen und Spenden praktisch gedeckt werden konnte, im Jahre 1959 fünf Milliarden Dollar. Das von Dr. Blau errechnete hypothetische Defizit geht von der optimistischen Annahme aus, daß sich die Kapitalhingabe der wohlhabenden Länder bis 1970 verdoppeln wird! Auch wenn solche Schätzungen und Annahmen mit der gebotenen Vorsicht zu behandeln sind, drängt sich der Schluß auf, daß kaum eine reale Aussicht besteht, das ganze Mammutdefizit des Jahres 1970 weiterhin durch Spenden decken zu können. Handelspolitische Maßnahmen werden somit ganz einfach unvermeidlich, denn allein schon die eigenen Exportinteressen zwingen die Industriestaaten, den finanziellen Zusammenbruch der Entwicklungsländer zu verhindern.

Von 1950 bis 1960 fiel der Anteil der unterentwickelten Länder am Welthandel von 30 auf 20 vH zurück, während derjenige der Industriestaaten von 60 auf 66 vH zunahm. Die Differenz entfällt auf die planwirtschaftlichen Staaten. In der gleichen Zeitspanne verzeichnete die Ausfuhr der unterentwickelten Länder eine durchschnittliche Zuwachsrate von 3,6 vH im Jahr gegenüber einer Einfuhrzunahme von 4,6 vH. Die „Schere“ ist für jedermann sichtbar.

Gleichzeitig hielten sich die Ausfuhrpreise der Entwicklungsländer bestenfalls auf der Höhe von 1950, während die Einfuhrpreise kräftig anzogen. Daraus ergab sich eine Verschlechterung der Austauschbedingungen um 9 vH. (Lateinamerika beziffert den Verlust, den der Kontinent infolge der verschlechterten Austauschbedingungen von 1955 bis 1961 erlitt, auf zehn Milliarden Dollar. Diesem Betrag steht ein Kapitalzustrom von nur acht Milliarden gegenüber, was bedeutet, daß die ganze Wirtschaftshilfe nicht ausreichte, um die handelspolitischen Verluste wettzumachen!)

Da neun Zehntel der Ausfuhr Asiens (ohne Japan), Afrikas und Lateinamerikas aus Grundstoffen bestehen, fallen die ungünstigen Folgen der Preisentwicklung auf den Rohstoffmärkten auf die rückständigen Länder zurück, während die wohlhabenden Staaten daraus Nutzen ziehen. Unter den Ursachen, die zu dieser Entwicklung Anlaß geben, sind zu erwähnen: Ersatz natürlicher Produkte (Fasern, Kautschuk usw.) durch synthetische Erzeugnisse; Verschiebungen in der Nachfrage infolge der Hebung der Lebenshaltung in den wohlhabenden Ländern; der technische Fortschritt, der mit weniger Rohmaterial eine größere Produktion ermöglicht usw.

Sobald aber die Entwicklungsländer versuchen, ihre Ausfuhrerlöse durch den Export von Halb- und Ganzfabrikaten zu steigern, stoßen sie auf die protektionistische Abwehr der Industriestaaten in der Form von Kontingenten, Zöllen und diskriminierenden Steuerbelastungen.

Vorschläge zur Therapie

Sowohl die Schwierigkeiten der Entwicklungsländer als auch die in Betracht fallenden Maßnahmen wurden in jahrelangen Vorbereitungen im Schoße der verschiedensten Gremien eingehend erörtert und geklärt. Der Welthandelskonferenz fällt nun die *politische* Aufgabe zu, Beschlüsse zu fassen oder wenigstens ein Übereinkommen über die künftige Gestaltung der Handelspolitik zu erzielen.

Hinsichtlich der *Grundstoffpreise* wurde der Konferenz die Empfehlung unterbreitet, in der Art bereits bestehender Abkommen über Weizen, Zucker, Zinn, Olivenöl und Kaffee weitere preisstabilisierende Vereinbarungen zu treffen. Ferner wurden verschiedene Ausgleichssysteme ausgearbeitet, die es — teils in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds — gestatten würden, starke kurzfristige Preisschwankungen wenigstens zum Teil zu kompensieren, um den Produzentenländern regelmäßige Exporteinnahmen zu gewährleisten. An die Industrieländer ergeht die Aufforderung, der Einfuhr von Grundstoffen aus Entwicklungsländern keinerlei künstliche Hindernisse mehr in den Weg zu legen, ohne indessen auf entsprechenden Gegenleistungen zu bestehen.

Da niemand behauptet, daß solche Maßnahmen allein ausreichen, um die Exportposition der Entwicklungsländer zu sanieren, wird auf die Expansion des *Handels mit Halb- und Ganzfabrikaten aus* Entwicklungsländern großes Gewicht gelegt. Abgesehen von der Notwendigkeit, den diesbezüglichen Handelsaustausch *zwischen* den unterentwickelten Ländern selbst in Gang zu bringen, sehen sich die Industrieländer vor die ultimative Forderung gestellt, ihre Märkte diesen Erzeugnissen — sofern sie preislich und qualitativ konkurrenzfähig sind — zu öffnen. Obwohl der gesamte Umfang dieser Exporte noch sehr gering ist, sähen sich die Industriestaaten genötigt, gewisse Produktionszweige, die sich nur im Schutze prohibitiver Zölle und Kontingente halten können, zu „opfern“ (was übrigens den Konsumenten zugute käme!).

Selbst unter der kühnen Annahme, daß alle handelspolitischen Forderungen der Entwicklungsländer durchdringen, werden diese noch auf längere Zeit hinaus auch weiterhin auf *finanzielle Hilfe* angewiesen sein. Die Gewährung „weicher“ Darlehen, die Koordination der Finanzhilfe, der Schutz ausländischer Kapitalanlagen, die Verbesserung des unsichtbaren Handelsverkehrs u. a. m. sind die in diesem Zusammenhang gestellten Probleme.

Heiße Eisen

Das Thema „Auswirkungen regionaler Wirtschaftsgruppen“ hat mannigfaltige Aspekte. Einerseits werden Befürchtungen und Beschwichtigungen hinsichtlich der Politik der EWG, der EFTA und des COMECON zu hören sein. Auf der anderen Seite aber werden die Vorteile regionaler Zusammenschlüsse von Entwicklungsländern, wie sie sich in Süd- und Zentralamerika, in Afrika und neuerdings auch in Asien abzeichnen, zur Sprache kommen. Das Ansehen dieser Gruppierungen wird schließlich davon abhängen, ob ihnen der Nachweis gelingt, daß sie nicht nur für ihre Mitglieder, sondern darüber hinaus für die ganze Völkergemeinschaft von Nutzen sind und ihr nicht zum Schaden gereichen. Schon allein die Notwendigkeit, sich diesem höchsten Kriterium zu unterziehen, erfordert mehr als nur propagandistische Anstrengungen. In dieser Auseinandersetzung geht es schließlich darum, ob die regionalen Interessen der weltweiten Expansion des Handels untergeordnet werden können.

Obwohl die „institutionellen Maßnahmen“, die zur Verwirklichung der Konferenzbeschlüsse ergriffen werden sollen, an letzter Stelle der Tagesordnung stehen, bilden sie den eigentlichen Mittelpunkt der politischen Kraftprobe. Die Entwicklungsländer sind der Ansicht, daß das GATT, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, materiell

ANSATZ ZU EINER NEUORDNUNG DES WELTHANDELS

und geographisch zu eng konzipiert ist, um die geforderte Neuordnung des Welthandels bewerkstelligen zu können. Als Instrument der Handelsliberalisierung zwischen Ländern gleichartiger Wirtschaftsstruktur, die alle ein ähnliches Entwicklungsniveau erreicht haben, wird dem GATT zwar nicht direkt die Existenzberechtigung abgesprochen, aber man möchte es unter Umständen in eine neue, wahrhaft universelle *Welthandelsorganisation* einbauen.

Aus anderen, aber durchaus einleuchtenden Gründen befürwortet der Sowjetblock ebenfalls die Gründung einer solchen Institution, die ihm die lange ersehnte Möglichkeit bieten würde, die immer noch den Handel beherrschende Stellung des Westens zu brechen und sich selbst Zugang zu einer Art Direktorium der Weltwirtschaft zu verschaffen. Ohne die Gefahren dieser Bemühungen zu unterschätzen, muß doch anerkannt werden, daß sie einem Ziel dienen, dem eine innere Berechtigung nicht abgesprochen werden kann. *Das Zeitalter westlicher Herrschaft ist zu Ende.* Der Versuch, allen drei tatsächlich vorhandenen Ländergruppen einen ihrem Gewicht entsprechenden Einfluß auf den Gang der Dinge zuzugestehen, schließt zudem den schwer berechenbaren Vorteil in sich, den Spielraum der Narrenfreiheit einzuengen, d. h. jede Gruppe von Ländern vor ihre unausweichlichen Verantwortungen zu stellen.

Ein Beispiel dieser nun zu lange geübten Narrenfreiheit ist die kommunistische Behauptung, daß der „sozialistische Markt“ den Exportbedürfnissen der Entwicklungsländer voll und ganz Rechnung trage, während das ganze Elend der rückständigen Länder eine Folge der kapitalistischen Marktverhältnisse sei. Tatsache ist indessen, daß der „sozialistische Markt“ bisher nur einen sehr geringen Teil der Erzeugnisse der Entwicklungsländer aufnimmt (und auch das meist nur dann, wenn politische Überlegungen ein Entgegenkommen diktieren). Nur die Methoden sind andere, mit denen die Planwirtschaft eine als überflüssig erachtete Einfuhr zu verhindern weiß: an Stelle der Zölle und Kontingente sind es die spärliche Devisenzuteilung und die willkürliche Festsetzung hoher Einzelhandelspreise für Erzeugnisse aus Entwicklungsgebieten. Deren Vertreter durchschauten denn auch die tatsächlichen Verhältnisse gut genug, so daß sie die sowjetische Absicht, das Thema des West-Ost-Handels in den Vordergrund zu spielen, in der Vorbereitung der Welthandelskonferenz durchkreuzt haben. Wenn auch der west-östliche Handelsaustausch einen gewissen Einfluß auf die Devisenlage des Sowjetblockes und damit auf seine Fähigkeit, in den Entwicklungsländern einkaufen zu können, ausübt, so besteht der Kern des Problems doch nach wie vor darin, daß es im freien und damit willkürlichen Ermessen der Leiter der zentralisierten Planwirtschaft liegt, zu entscheiden, ob, was und wieviel in welchen Entwicklungsländern gekauft werden soll.

Ein Dreieckverhältnis

Die Exportbegehren der Entwicklungsländer stellen den Westen wie auch den Osten vor weitreichende, wenn auch andersartige Entscheidungen. Weder der Westen noch viel weniger der Osten sind allein in der Lage, diesen Begehren in ausreichendem Maße Rechnung zu tragen. Wenn die wirtschaftliche Rückständigkeit, unter der die Mehrheit der Menschheit leidet, überwunden werden soll, ist eine handelspolitische Frontbereinigung zwischen der industrialisierten und der unterentwickelten Welt einerseits, und zwischen dem Osten und dem Westen andererseits, unumgänglich. Die Konstruktion dieses nicht auf Liebe, sondern auf wirtschaftlicher Notwendigkeit beruhenden Dreieckverhältnisses ist die Aufgabe der Welthandelskonferenz.

Ihre Aussichten? Es ist kaum anzunehmen, daß am 15. Juni eine neue Welthandelsordnung — mit oder ohne Welthandelsorganisation — fix und fertig aus der Taufe gehoben werden kann. Aber das Schicksal der bisherigen „Ordnung“ mit der von ihr erzeugten und ständig zunehmenden Kluft zwischen armen und reichen Völkern dürfte besiegelt sein.