

Lütkenhorst, Wilfried

Article — Digitized Version

Herausforderung für UNCTAD V

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lütkenhorst, Wilfried (1979) : Herausforderung für UNCTAD V, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 4, pp. 185-190

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135305>

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.

Herausforderung für UNCTAD V

Wilfried Lütkenhorst, Bochum *

Dem Themenkreis „Protektionismus und Marktzugang“ wird auf der V. Welthandelskonferenz (UNCTAD) ein hoher Stellenwert zukommen. Auch bei diesem Tagesordnungspunkt werden die Industrieländer vermutlich auf der Anklagebank sitzen. Als Advokaten marktwirtschaftlicher Regelungen auf den internationalen Rohstoffmärkten und zugleich als Initiatoren protektionistischer Maßnahmen auf den Industriegütermärkten müssen sie sich den Vorwurf gefallen lassen, daß die Verfolgung von Eigeninteressen das einzige Konsistenzkriterium ist, dem ihre Strategie genügt. Sind tatsächlich Arbeitsplätze in den Industrieländern durch eine verstärkte Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft bedroht?

Die Importe der OECD-Staaten aus Entwicklungsländern sind im Zeitraum 1970–76 mit 26% jährlich stärker gestiegen als die Gesamtimporte der OECD-Länder, die nur um 18% jährlich zunahm. Dennoch besteht kein Anlaß, das Ausmaß dieses sogenannten Importdrucks aus Entwicklungsländern vorschnell zu dramatisieren. Aus Tabelle 1 ist zu ersehen, daß

□ der Entwicklungsländeranteil an den gesamten Industriegüterimporten der OECD sich zwar in den letzten 15 Jahren mehr als verdoppelt hat, mit 10,6% (1977) aber immer noch gering ist,

□ sich die Industriegüterimporte aus Entwicklungsländern schwerpunktmäßig auf einige wenige Sektoren konzentrieren: Nur in den Bereichen Holzverarbeitung, Textilien, Bekleidung sowie Leder, Reiseartikel und Schuhe überschreiten sie 20% der gesamten Industriegüterimporte, womit sie natürlich nur einen wesentlich geringeren Anteil am inländischen Konsum dieser Güter erreichen.

Auffallend ist dabei die starke Konzentration der Industriegüterimporte auf die sogenannten Schwellenländer, die je nach Abgrenzung dieser

* Dieser Aufsatz faßt Teile einer Forschungsarbeit zum Nord-Süd-Dialog zusammen, die am Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität Bochum durchgeführt wurde. Vgl. K. Glaubitt/W. Lütkenhorst: Elemente einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Tübingen, Basel 1979.

Wilfried Lütkenhorst, 26, Dipl.-Ökonom, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Seminars für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum. Schwerpunkte seiner Arbeit sind die Entwicklungspolitik und Probleme der internationalen Wirtschaftsordnung.

Länderkategorie zwischen 55% (sechs Länder) und 78% (elf Länder) der entsprechenden Exporte auf sich vereinigen. Dem entspricht andererseits die Tatsache, daß die am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs) zusammen lediglich einen Anteil von 1,3% (!) an den Industriegüterexporten der Entwicklungsländer erzielen konnten.

Tabelle 1
Struktur der Industriegüterimporte der OECD aus Entwicklungsländern
(in %)

Güterkategorien	Anteil der Entwicklungsländer an den Gesamtexporten der OECD		Anteil der Schwellenländer an den OECD-Importen aus allen Entwicklungsländern (1977)	
	1963	1977	Schwellenländer (I)	Schwellenländer (II)
Chem. Erzeugnisse	5,5	4,8	25,0	50,0
Kautschukprodukte	—	8,2	24,4	100,0
Holzverarbeitung	33,3	30,4	57,2	78,6
Papier- u. Pappeherzeugung u. -verarbeitung	—	2,7	66,7	100,0
Textilien	17,5	20,7	33,3	57,0
Nicht-metallische Mineralprodukte	5,6	10,9	26,6	42,2
Eisen und Stahl	2,4	6,8	29,4	70,6
Metallerzeugnisse	—	8,4	64,3	90,5
Nicht-elektrische Maschinen	—	3,3	36,4	84,8
Elektr. Maschinen u. Zubehör	—	14,5	76,6	86,2
Transportmittel	1,8	3,1	25,8	90,3
Bekleidung	20,0	48,2	64,7	80,9
Leder, Reiseartikel, Schuhe	20,0	38,9	56,8	78,4
Industrieerzeugnisse insgesamt außer Metalle	5,1	10,6	54,7	78,3

Schwellenländer I: Brasilien, Mexiko, Hongkong, Singapur, Südkorea, Taiwan.

Schwellenländer II: zusätzlich Griechenland, Jugoslawien, Portugal, Spanien, Türkei.

Quelle: Eigene Berechnungen nach unveröffentlichten Daten der OECD.

Im Mittelpunkt der Diskussionen um eine neue internationale Arbeitsteilung steht zumeist die politisch brisante Frage, inwieweit Arbeitsplätze in den Industrieländern von einer verstärkten Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft bedroht sind. Daß diese Frage in einer Zeit hoher und nicht nur konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit besonders dringlich gestellt wird und in einer breiten Öffentlichkeit eine starke Resonanz findet, kann dabei ebensowenig erstaunen wie die Tatsache, daß Gewerkschaften und Arbeitgeber – ausnahmsweise unisono – zur Dramatisierung der entsprechenden Konsequenzen neigen. Es wird der Eindruck erweckt, als könne die außenwirtschaftliche Absicherung gegenüber der Importkonkurrenz aus der Dritten Welt einen wesentlichen Beitrag zur Lösung unseres Beschäftigungsproblems leisten. Die zu dieser Frage durchgeführten empirischen Studien in verschiedenen Industrieländern können diese Einschätzung jedoch nicht bestätigen¹⁾; sie vermitteln vielmehr übereinstimmend das folgende Bild:

□ Als Determinanten der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung sowie des Strukturwandels haben technologisch bedingte Produktivitätssteigerungen sowie Änderungen der Konsumgewohnheiten einen bedeutend stärkeren Einfluß als der Außenhandel. Dabei ist für den außenwirtschaftlich bedingten Teil des Strukturwandels der Warenaustausch mit Entwicklungsländern von weitaus geringerer Bedeutung als die Handelsbeziehungen mit anderen Industriestaaten.

□ Der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsrückgang aufgrund des expandierenden Industriegüterhandels mit Entwicklungsländern bewegt sich in einer jährlichen Größenordnung von weniger als 0,5% der Industriebeschäftigten (unter pessimistischen Annahmen). Geht man zudem von der nicht unplausiblen Prämisse aus, daß steigende Industriegüterimporte aus Entwicklungsländern in gleichem Umfang zu zusätzlichen Exporten führen²⁾, so ergibt sich für die Bundesrepublik, daß 95% der durch wachsende Importe frei werdenden Arbeitsplätze durch den Exportzuwachs kompensiert werden, so daß lediglich ein jährlicher Netto-Freisetzungseffekt von 0,04% der Industriebeschäftigten verbleibt³⁾.

□ Nicht unterschätzt werden darf demgegenüber der strukturell asymmetrische Charakter der auf-

tretenden Beschäftigungseffekte. Dies gilt gleichermaßen für die sektorale, regionale und qualifikationsmäßige Verteilung der Arbeitsplatzgewinne und -verluste, so daß bei einer stärker disaggregierten Analyse erhebliche Strukturprobleme sichtbar werden: So treten beispielsweise die importbedingten Beschäftigungsverluste zu 73% in Verbrauchsgüterindustrien auf, während der exportbedingte Beschäftigungszuwachs sich zu 72% auf die Investitionsgüterindustrien beschränkt⁴⁾.

Anpassungspolitik notwendig

Diese strukturelle Unausgewogenheit der Importe aus Entwicklungsländern wirft die Frage auf, inwieweit das dadurch entstehende Anpassungsproblem wirtschaftspolitisch abgemildert werden kann: Es ist dies das Problem einer adäquaten Handelsanpassungspolitik (*adjustment policy*), das bereits auf UNCTAD III einen Kernpunkt der Diskussionen bildete und bis heute im wesentlichen ungelöst geblieben ist. Zu Recht betont das UNCTAD-Sekretariat den engen Zusammenhang zwischen einer aktiven Handelsanpassungspolitik und den Erfolgsaussichten weiterer Liberalisierungsbemühungen in den Industrieländern: Wenn gesamtwirtschaftliche Produktivitätssteigerungen durch eine Handelsliberalisierung nur aufgrund des (im Einzelfall verständlichen) Protektionsdrucks einzelner Branchen nicht realisierbar sind, so führen bereits einfache wohlfahrtstheoretische Überlegungen zu der Lösung, einen Teil der potentiellen Wohlfahrtsgewinne zur Kompensation der Verluste zu verwenden, die einzelnen Sektoren durch den notwendigen Umstrukturierungsprozeß entstehen. Niemand kann ernsthaft erwarten, daß ein Teil der Arbeitnehmer und Kapitaleigner bereit sein wird, die gesamten Anpassungslasten notwendiger Umstrukturierungen allein zu tragen. Insofern könnte von einer wirkungsvollen Anpassungspolitik durchaus eine tendenzielle „Abschwächung“ der Nachfrage nach Protektion erwartet werden.

Die Beschränkung einer Handelsanpassungspolitik auf einen Ausschnitt des gesamten Außenhandels – den Warenaustausch mit Entwicklungsländern – ist durch die Art der Spezialisierung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gerechtfertigt: Zwar ist die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung zwischen beiden Ländergruppen inzwischen dem Dualismus Rohstoffe-Industriegüter gewachsen; innerhalb des Industriegüterhandels dominiert jedoch die *interindustrielle* Spezialisierung (Austausch der Produkte verschiedener Industriesektoren) und nicht – wie im substitutiven Handel der Industrienationen untereinander – der *intraindustrielle* Warenaustausch. Diese

¹⁾ Vgl. dazu im einzelnen K. Glaubitt/W. Lütkenhorst: Elemente einer neuen Weltwirtschaftsordnung, a. a. O., S. 118 ff.

²⁾ Für die jüngste Entwicklung des Warenaustauschs zwischen der Bundesrepublik und den OPEC-Staaten hat sich diese Prämisse bestätigt: Mit den durch die Verausgabung der Petrodollar induzierten Exporten in den OPEC-Raum konnte die Bundesrepublik sogar ihre gestiegenen Oleeinfuhren überkompensieren. Vgl. dazu W. Lütkenhorst/H. Minte: Probleme des monetären und realen Transfers, in: M. Tietzel (Hrsg.): Die Energiekrise: Fünf Jahre danach, Bonn 1978, S. 55.

³⁾ Vgl. D. Schumacher: Beschäftigungswirkungen von Importen aus Entwicklungsländern nicht dramatisieren, in: DIW-Wochenbericht 1/1978, S. 6 ff.

⁴⁾ Berechnet nach H. Dicke et al.: Beschäftigungswirkungen einer verstärkten Arbeitsteilung zwischen der Bundesrepublik und den Entwicklungsländern, Tübingen 1976, S. 96.

Tatsache bedingt, daß eine Intensivierung der Austauschbeziehungen zu einem *intersektoralen* Strukturwandel führt, der als solcher sektorintern nicht aufgefangen werden kann und die Anpassungsflexibilität auch des marktwirtschaftlichen Systems überfordern dürfte⁵⁾.

Niederländisches Modell

Die Bewältigung des induzierten Strukturwandels läßt somit eine entwicklungslanderorientierte Handelsanpassungspolitik sinnvoll erscheinen, wie sie bislang lediglich in den Niederlanden (seit 1975) praktiziert wird⁶⁾. Diese sieht im Falle bereits eingetretener oder erwarteter importbedingter Produktions- und Beschäftigungseinbußen folgende Instrumente vor:

- Finanzierung von sektorspezifischen Forschungsvorhaben zur frühzeitigen Identifizierung gefährdeter Produktionen,
- Kreditgarantien, Kredite zu Vorzugsbedingungen oder Investitionszulagen für notwendige Umstrukturierungsprogramme sowie Produktionseinstellungsprämien im Falle nicht mehr wettbewerbsfähiger Produktionslinien,
- Weiterbildungs- bzw. Umschulungsbeihilfen für Arbeitskräfte, die von geplanten Umstrukturierungen oder Stilllegungen betroffen sind.

Dabei ist erwähnenswert, daß Produktionsverlagerungen in Entwicklungsländer aktiv unterstützt und solche Produktionsumstellungen besonders stark subventioniert werden, die eine voraussehbare Verschiebung in der internationalen Arbeitsteilung frühzeitig antizipieren. Auf Details sowie erste Erfahrungen mit dem Niederländischen Modell soll hier nicht eingegangen werden. Generell ist jedoch zuzugestehen, daß das Konzept einer Handelsanpassungspolitik nicht problemlos ist:

Prognoseprobleme

- Hauptprämisse einer antizipatorischen Anpassungspolitik ist die Möglichkeit, die Richtung des autonom sich einstellenden Strukturwandels auf möglichst stark disaggregiertem Niveau prognostizieren zu können. Nur wenn im voraus bekannt ist, welche Produktionszweige dem weltwirtschaftlichen Strukturwandel zum Opfer fallen und welche von ihm profitieren werden, können konkrete Ansatzpunkte für politische Gestaltungsmaßnahmen identifiziert und Fehlallokationen von Produktionsfaktoren vermieden werden. Hinsichtlich der

⁵⁾ Damit ist nicht gemeint, daß der notwendige Strukturwandel innerhalb des marktwirtschaftlichen Systems nicht vollzogen, sondern daß er zu unzumutbaren sozialen Anpassungslasten führen würde.

⁶⁾ Vgl. dazu ausführlich K. Glaubitt/W. Lütkenhorst: Elemente einer neuen Weltwirtschaftsordnung, a.a.O., S. 135 ff. sowie M. D. Alford: The Netherlands Adjustment Policy with a Development Cooperation Dimension, in: *Intereconomics*, No. 2, 14. Jg. (1979), S. 71 ff.

Leistungsfähigkeit von Prognosen muß dabei differenziert werden: Eine Prognose zukünftiger Wachstumssektoren und damit aktiv zu fördernder Produkte und/oder Produktionstechniken ist nur in sehr beschränktem Umfang möglich; daher sollte dieser Bereich der dezentralen Marktsteuerung überlassen bleiben⁷⁾.

Auch der in internationalen Querschnittsanalysen geführte Nachweis von Gleichförmigkeiten in der langfristigen Entwicklung nationaler Produktionsstrukturen führt nicht weiter. Die daraus abgeleitete – und ohnehin angreifbare – Theorie der Normstruktur⁸⁾ muß schon deshalb versagen, weil die Bundesrepublik inzwischen zu den Ländern mit dem höchsten Entwicklungsniveau zählt.

Zuversichtlicher kann man hingegen sein, was die Erkenntnislage bezüglich der gefährdeten Sektoren anbelangt. Es ist relativ eindeutig prognostizierbar, welche Sektoren besonders stark unter den Druck von Importen aus Entwicklungsländern geraten und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit einbüßen werden. Hierzu stehen zahlreiche theoretisch fundierte und empirisch bestätigte Indikatoren zur Verfügung.

Mobilitätserfordernisse

- Der reibungslose Ablauf eines Umstrukturierungsprogramms setzt ein hohes Maß an Mobilität auf seiten der freigesetzten Arbeitskräfte voraus. Aufgrund der räumlichen Konzentration importgefährdeter Branchen ist dabei neben der sektoralen vor allem die regionale Mobilität angesprochen. Gerade letztere ist jedoch – insbesondere bei weiblichen Arbeitskräften, deren Arbeitsplätze von der Importkonkurrenz aus Entwicklungsländern überproportional stark betroffen sind – erfahrungsgemäß wesentlich niedriger als die sektorale Mobilität, so daß zumindest die Gefahr besteht, daß eine konsequente Anpassungspolitik eine ohnehin hohe Arbeitslosigkeit in der Übergangsphase noch verstärkt⁹⁾. Dieser ernst zu nehmende Einwand macht verständlich, warum die Konzeption einer Handelsanpassungspolitik gerade zu Zeiten mäßigen Wirtschaftswachstums und hoher Arbeitslosenzahlen bei den politischen Entscheidungsträgern auf wenig Resonanz stößt. Zugleich weist er auf die notwendige Integration einer Handelsanpassungspolitik in die allgemeine Regional-

⁷⁾ Zu diesem Punkt herrscht weitgehende Übereinstimmung, so etwa bei H. Dicke et al.: Beschäftigungswirkungen einer verstärkten Arbeitsteilung, a.a.O., S. 136 sowie P. Kalmbach: Beschäftigungssicherung durch „Modernisierung der Wirtschaft“?, in: H. Markmann/D. B. Simmert (Hrsg.): *Krise der Wirtschaftspolitik*, Köln 1978, S. 391.

⁸⁾ Vgl. G. Fels/K.-W. Schatz/F. Wolter: Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 106 (1971) S. 240 ff. sowie E. Görgens: *Wandlungen der industriellen Produktionsstruktur im wirtschaftlichen Wachstum*, Bern, Stuttgart 1975, S. 325 ff.

⁹⁾ Vgl. R. Scheid: The Export Needs of Developing Countries and the Need for Adjustment in Industrial Countries – Alternatives of Anticipatory Structure Adjustment, in: H. Giersch (Hrsg.): *The International Division of Labour*, Tübingen 1974, S. 169.

politik hin. Geht man davon aus, daß mobilitätssteigernde Maßnahmen nur begrenzt erfolgreich sein werden, so kommt der Ansiedlung neuer, möglichst zukunftssträchtiger Industrien in den betroffenen strukturschwachen Regionen eine zentrale Bedeutung zu.

Internationale Koordinierung

□ Obwohl isolierte nationale Ansätze einer Handelsanpassungspolitik als erster Schritt zu begrüßen sind, sollten verstärkt Überlegungen hinsichtlich internationaler Koordinierungsmöglichkeiten angestellt werden. Auf einzelne Industrieländer beschränkte Lösungsansätze bringen die Gefahr handelsumlenkender Effekte mit sich, wenn die durch Anpassungsprozesse einzelner Branchen entstehenden Marktlücken durch vermehrte Importe aus anderen Industrieländern geschlossen werden. Die ursprüngliche Intention einer auf Entwicklungsländerimporte bezogenen Handelsanpassungspolitik wird natürlich zum Teil pervertiert, wenn die Umstrukturierungsprogramme eines Industrielandes zur Strukturkonservierung in anderen Ländern beitragen.

Wie schon diese kurze Diskussion zeigt, sind mit dem Konzept einer Handelsanpassungspolitik eine Reihe Probleme verbunden, die bei entsprechenden Ansätzen zu berücksichtigen sind. Diese Schwierigkeiten sollten jedoch nicht zur generellen Diskreditierung des Konzepts führen. Eine Politik der Handelsliberalisierung als *conditio sine qua non* einer glaubwürdigen Verhandlungsposition der Industriestaaten ist sozialpolitisch nicht ohne den Rückgriff auf Anpassungshilfen vertretbar. Diese sollten aber nicht einem Ad-hoc-Interven-

tionismus unterliegen, sondern in ein konsistentes System einer Anpassungspolitik integriert sein; die wenig attraktive Alternative dazu lautet schlicht: Fortführung des Protektionismus.

Über die Kosten entsprechender Anpassungsprogramme sind bislang kaum eingehende Analysen durchgeführt worden, wie überhaupt ein erhebliches Forschungsdefizit zum Problem einer außenhandelsorientierten Strukturpolitik zu zeichnen ist. Die wenigen vorliegenden Untersuchungen haben jedoch ergeben, daß der anpassungsbedingte Finanzierungsbedarf weniger als 0,5% des Staatshaushalts der Industrieländer ausmacht und im Falle der Bundesrepublik jährlich nicht einmal 10% der Subventionen erreichen würde, die alleine dem Steinkohlenbergbau gewährt werden¹⁰⁾.

Revision der GATT-Schutzklausel

Kristallisationspunkt internationaler Diskussionen über handelspolitische Fragen sind die gegenwärtigen Verhandlungen im Rahmen der Tokio-Runde, deren Beginn in das Jahr 1973 zurückdatiert¹¹⁾. Nach wie vor kontrovers wird dort das Problem der Revision des Art. 19 des GATT-Statuts diskutiert, der importierenden Ländern die Möglichkeit einräumt, Maßnahmen zum Schutz heimischer Industrien zu ergreifen (sogenannte Schutzklausel), wenn „inländischen Erzeugern ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht“. Die damit verbundenen Probleme hängen

¹⁰⁾ Vgl. K. Glaubitt/W. Lütkenhorst: Elemente einer neuen Weltwirtschaftsordnung, a. a. O., S. 156 f.

¹¹⁾ Vgl. dazu allgemein W. von Dewitz: Die multilateralen Handelsverhandlungen, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 58. Jg. (1978), H. 10, S. 510 ff.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Mathias Lefeldt

ANALYSEKONZEPTE FÜR DEN AUSSENHANDEL

Die modellmäßige Erfassung der Kausalzusammenhänge im Außenhandelsbereich ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Einbezogen werden Ansätze, die sich mittels eines empirischen Modells der Erklärung des Güterhandelsniveaus eines Landes und dessen mittel- bis langfristiger Entwicklung widmen. Ferner wird nach Global- und Bilateralmodellen unterschieden. In detaillierter Form werden der Theoriebezug der Modelle überprüft, die logischen und theoretisch ableitbaren Beziehungen einzelner Modellansätze mit unterschiedlichen Erklärungszielen analysiert und schließlich alternative Modellformulierungen diskutiert.

Großoktav, 330 Seiten, 1978, Preis brosch. DM 44,-

ISBN 3-87895-176-0

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

eng mit der Existenz oder Nichtexistenz konkreter nationaler Anpassungsprogramme zusammen. Die jetzige, an den Prinzipien der Meistbegünstigung und der Reziprozität orientierte Ausgestaltung des Art. 19 ist von Tumlir mit dem mittlerweile berühmten Diktum gekennzeichnet worden, sie sei gleichzeitig „too exacting and too lenient“¹³⁾: zu strikt, da das betreffende Land mit Gegenmaßnahmen aller Handelspartner (innerhalb von drei Monaten) rechnen muß, zu lasch, da die Schutzmaßnahmen keiner eindeutigen zeitlichen Begrenzung unterliegen und die Protektion daher oft permanenten Charakter angenommen hat. Die aufgrund der Anwendung des Meistbegünstigungsprinzips hohe Gefahr von Gegenmaßnahmen hat denn in letzter Zeit auch dazu geführt, daß Schutzmaßnahmen nach Art. 19 nur noch selten zur Anwendung kommen und sich statt dessen der Protektionismus außerhalb des GATT-Systems ausbreitet. Als Indiz hierfür genügt der Hinweis auf die wachsende Anzahl und Bedeutung sogenannter freiwilliger Selbstbeschränkungsabkommen und anderer marktregulierender „Übereinkünfte“, die sich jeder wirksamen Kontrolle entziehen und keinem anderen Gesetz gehorchen als dem der Verhandlungsstärke.

Oberstes Ziel einer Modifizierung von Art. 19 muß daher sein, eine Reintegration von Schutzmaßnahmen in das GATT zu erreichen. Dazu scheint es im Sinne der obigen Argumentation erforderlich, das Prinzip der Meistbegünstigung zugunsten selektiver Schutzklauseln aufzugeben. Ein entsprechender Vorschlag – der im Rahmen des GATT einem Sakrileg gleichkommt –, ist von der EG seit langem verfochten worden, fand aber erst Ende 1978 auch die Zustimmung der USA und stößt bis heute auf harten Widerstand seitens der Entwicklungsländer. Diese hatten noch auf UNCTAD IV gefordert, generell von der Anwendung von Schutzklauseln ausgenommen zu werden, und sie befürchten nun von einer selektiven Handhabung eine besonders starke Benachteiligung, da die Industrieländer von ihnen keine wirksamen Retorsionsmaßnahmen zu erwarten haben. Demgegenüber erschien es jedoch gerade für die Entwicklungsländer erfolgversprechender, die Rolle des GATT als „Welthandelskontrollleur“ zu stärken. Dazu wäre allerdings eine grundlegende Revision der jetzigen Schutzklauseln erforderlich, und zwar unter der generellen Leitlinie, daß das Prinzip der Selektivität nur akzeptiert werden kann, wenn es durch eine multilaterale Kontrolle der Schutzmaßnahmen ergänzt wird¹⁴⁾.

¹³⁾ J. Tumlir: Emergency Protection against Sharp Increases in Imports, in: H. Corbet / R. Jackson (Hrsg.): In Search of a New World Economic Order, London 1974, S. 262.

¹⁴⁾ Solange die Erfüllung dieser Bedingung nicht gewährleistet ist, bleibt die Abwehrreaktion der Entwicklungsländer verständlich, zumal die selektive Schutzklausel ursprünglich nur von Frankreich und Großbritannien – wohl kaum mit Blickrichtung auf weitere Handelsliberalisierungen – propagiert wurde.

Konkret sind an eine neue selektive Schutzklausel die folgenden Anforderungen zu stellen¹⁵⁾:

- Operationalisierung des Anwendungskriteriums („ernsthafter Schaden“) zur Vermeidung einer willkürlichen Handhabung,
- zeitliche Begrenzung der Schutzmaßnahmen, gekoppelt mit einer degressiven Schutzwirkung,
- Einsatz eines auf die gefährdeten Sektoren ausgerichteten Anpassungsprogramms als Prämissen von Schutzmaßnahmen.

Ein Recht auf Retorsionsmaßnahmen dürfte den Handelspartnern dann nur noch für den Fall zustehen, daß das zu Schutzklauseln greifende Land den akzeptierten Verhaltenskodex verletzt. Außerdem wäre sicherzustellen, daß die Schutzklausel nicht mehrmals für den gleichen Sektor in Anspruch genommen werden kann, jedenfalls nicht innerhalb einer bestimmten Zeitspanne. Eine derartige Ausgestaltung des Art. 19 könnte maßgeblich zu einer erhöhten „Attraktivität“ von Schutzmaßnahmen *innerhalb* des GATT beitragen.

Solange das Ideal einer völligen Abschaffung der Schutzklauseln via Anpassungspolitik nicht realisierbar erscheint – und davon ist zunächst auszugehen –, wäre so zumindest sichergestellt, daß der Schutzklauselmechanismus nicht protektionsfördernd wirkt, sondern mit einem wirksamen und zeitlich begrenzten Anpassungsprogramm verbunden wird.

Marginale Entwicklungseffekte

Abschließend sind einige einschränkende Bemerkungen hinsichtlich der positiven Entwicklungseffekte von Handelserleichterungen vonnöten. So begrüßenswert eine stärkere Öffnung der Industrieländermärkte für die Exportprodukte der Entwicklungsländer auch ist, so darf doch nicht der Eindruck entstehen, als sei eine weitere Handelsliberalisierung ein Allheilmittel der Entwicklungsförderung. Dafür ist sowohl die quantitative Dimension der induzierten Zusatzexporte zu gering als auch deren Verteilung zu asymmetrisch: So werden z. B. die positiven Beschäftigungseffekte in Entwicklungsländern, die aus einer 50%igen Zollsenkung, der Beseitigung aller nicht-tarifären Handelshemmnisse und der Einführung des allgemeinen Präferenzsystems (GSP) in den Industrieländern resultieren, auf maximal 10 Mill. neuer Arbeitsplätze geschätzt¹⁶⁾, womit lediglich ein Bruchteil der bestehenden Unterbeschäftigung in der Dritten Welt beseitigt würde.

¹⁵⁾ Vgl. J. Tumlir: Emergency Protection . . . a. a. O., S. 269 ff. sowie H. Corbet: Industrial Tariffs and Economic Spheres of Influence, in: H. Corbet / R. Jackson (Hrsg.): In Search of a New World Economic Order, a. a. O., S. 175.

¹⁶⁾ Vgl. UNCTAD: Background Study on the Impact on Employment of International Policy Measures in the Field of Trade and Development, UNCTAD Research Division, Research Memorandum No. 56, 29. April 1976, Tab. 5.

Tabelle 2
Exportzuwachs¹⁾ in ausgewählten Entwicklungs-
ländern unter der Annahme einer 60%igen
Zollsenkung der Industrieländer
 (Basis 1974)

Land	Absoluter Exportzuwachs (in 1000 \$)	Anteil am Exportzuwachs aller Entwicklungsländer (in %)
Hongkong	360 964	14,4
Taiwan	259 957	10,4
Mexiko	160 504	6,4
Südkorea	105 233	4,2
Brasilien	95 148	3,8
Philippinen	77 460	3,1
Indien	58 558	2,3
Argentinien	47 935	1,9
Summe der 8 exportstärksten Entwicklungsländer	1 165 759	46,5
Alle Entwicklungsländer ²⁾	2 501 600	100,0

¹⁾ Ohne Erdöl und Textilien. ²⁾ Bezogen auf 89 nicht-europäische Entwicklungsländer.

Quelle: Eigene Berechnungen nach W. R. Cline et al.: Trade Negotiations in the Tokyo-Round. A Quantitative Assessment, Washington 1978, Tab. 7-1 u. Tab. 7-3.

Nach einer neueren Untersuchung konzentriert sich der durch eine 60%ige Zollsenkung der Industrieländer entstehende Exportzuwachs (ohne Erdöl und Textilien) zu knapp 50% auf nur acht exportstarke Entwicklungsländer (vgl. Tabelle 2). Eine Einbeziehung der Textilexporte in diese Analyse trüge erheblich zu einer weiteren Erhöhung der Exportkonzentration bei, da alleine Hongkong (35%), Taiwan (23%) und Südkorea (17%) drei Viertel aller zusätzlichen Textilexporte erwirtschaften würden. Nach diesen Angaben kann es nicht mehr verwundern, daß die Zusatzexporte aufgrund der Einführung des GSP in den USA zu 61% in den Entwicklungsländern Asiens und Ozeaniens, jedoch nur zu 0,5% (!) in den Entwicklungsländern Afrikas entstehen¹⁷⁾. Auf den Kern gebracht: von Liberalisierungsmaßnahmen im Bereich des Industriegüterhandels profitiert nur eine Handvoll von Schwellenländern mit der entsprechenden Exportkapazität, während die Wachstumseffekte für die Mehrzahl der Entwicklungsländer, namentlich die LLDCs, nur marginal sein können.

Grenzen exportorientierter Strategien

Damit stellt sich ganz allgemein die Frage nach den Grenzen exportorientierter Entwicklungsstrategien, die nach dem Scheitern von Importsubstitutionskonzepten erneut – und weithin undifferenziert – als entwicklungspolitisches Erfolgsrezept gepriesen werden. In der Tat sind ja die Erfolge einiger, insbesondere südostasiatischer

¹⁷⁾ Berechnet nach R. E. Baldwin/R. Murray: MTN Tariff Reductions and LDC Benefits under the GSP, in: Economic Journal, Vol. 87 (1977), S. 39.

Länder beeindruckend; gleichzeitig sind sie jedoch nicht generalisierbar. Man stelle sich vor: Indien könnte nur dann das gleiche Pro-Kopf-Volumen an Industriegüterexporten erreichen wie Hongkong, wenn seine Exporte höher wären als der gesamte Welthandel mit Industriegütern, eine in der Tat utopische Größenordnung. Eine Politik, die einseitig auf Exporte als Entwicklungsmotor setzt, ist mithin an ganz spezifische Prämissen gebunden, zu denen nicht zuletzt das Binnenmarktvolumen des betreffenden Landes zählt. In vielen Fällen kann in erster Linie nur eine Strategie der Binnenmarktentwicklung gewährleisten, daß die exorbitanten Unterbeschäftigungsraten in Entwicklungsländern nachhaltig reduziert werden.

Diese Empfehlung ist keinesfalls gleichbedeutend mit einer generellen Abwertung der Exportproduktion; nur ist mittlerweile der Hinweis angebracht, daß ihr kein Eigenwert, sondern lediglich ein instrumenteller Wert zukommt und daß daher „any trade strategy should be clearly *subordinated* to a new development strategy“¹⁸⁾.

Auch auf UNCTAD V wird man wohl wieder die traditionelle Rollenverteilung der bisherigen Welt handelskonferenzen beobachten können: Die Entwicklungsländer stellen Forderungen, und die Industrieländer stehen unter einem Rechtfertigungszwang für das Nichteingehen auf eben diese Forderungen. So werden die Industrieländer erneut zu begründen haben, mit welchem Recht sie sich nach wie vor einer aktiven Liberalisierungspolitik und als Voraussetzung dafür einer wirksamen Handelsanpassungspolitik widersetzen. Gleichzeitig müssen sich aber die Entwicklungsländer nach der Glaubwürdigkeit ihrer Position befragen lassen, solange sie es im nationalen Rahmen versäumen, eine Politik der sinnvollen Einbettung der Exportproduktion in übergeordnete gesamtwirtschaftliche Entwicklungserfordernisse zu verfolgen. Hierzu zählt insbesondere auch eine Politik, die ausländische Direktinvestitionen weder durch überstürzte Nationalisierungsprogramme abschreckt noch sie unter allen Bedingungen – selbst bei minimalen oder sogar negativen Entwicklungseffekten – fördert.

UNCTAD V stellt demnach eine Herausforderung an Industrie- und an Entwicklungsländer dar: Während die Industrieländer endlich von bloß verbalen Bekräftigungen zur tatsächlichen Realisierung von Handelserleichterungen übergehen müßten, gilt es für die Entwicklungsländer zu erkennen, daß ihre verstärkte Integration in die internationale Arbeitsteilung kein Ersatz, sondern nur eine Ergänzung nationaler Entwicklungsanstrengungen sein kann.

¹⁸⁾ M. Ul Haq: Developing Country Alternatives, in: H. Hughes (Hrsg.): Prospects for Partnership, Baltimore 1973, S. 136 (Hervorhebung hinzugefügt).