



Entwicklungspolitik

Band 3:
Außenwirtschaftliche Aspekte des
Entwicklungsprozesses

Von
Werner Lachmann, Ph.D.
o. Professor für Volkswirtschaftslehre

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Lachmann, Werner:

Entwicklungspolitik / von Werner Lachmann. – München ;
Wien : Oldenbourg.

Bd. 3. Außenwirtschaftliche Aspekte des
Entwicklungsprozesses. – 1994
ISBN 3-486-22949-4

© 1994 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gesamtherstellung: Grafik + Druck, München

ISBN 3-486-22949-4

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|--|-------|
| Vorwort | 7 |
| Kapitel 1: Wachstumseffekte des Außenhandels ("Carry-Over-Problem") | 11 |
| 1.1 Außenhandel und Entwicklung | 11 |
| 1.2 Der mögliche Entwicklungsbeitrag von Primär- güterexporten | 16 |
| 1.3 Möglichkeiten und Grenzen einer Politik der Importsubstitution | 21 |
| 1.3.1 Begründung für eine Importsubstitutions- politik | 22 |
| 1.3.2 Erfolgsbedingungen einer Importsubstitu- tionspolitik | 23 |
| 1.3.3 Instrumente einer Politik der Import- substitution | 25 |
| 1.3.4 Auswirkungen einer Politik der Import- substitution | 30 |
| 1.4 Möglichkeiten und Grenzen einer Export- förderungs politik | 33 |
| 1.4.1 Begründung einer Politik der Exportförderung | 33 |
| 1.4.2 Voraussetzungen einer erfolgreichen Exportförderungs politik | 35 |
| 1.4.3 Instrumente der Exportförderung | 37 |
| 1.4.4 Auswirkungen und Ergebnisse einer Politik der Exportdiversifizierung | 42 |
| 1.4.5 Exportförderung durch Ferntourismus? | 44 |
| 1.5 Außenhandel zwischen Entwicklungsländern (Collective Self-Reliance) | 48 |
| 1.6 Exportförderung versus Importsubstitution: Alternative oder wirtschaftspolitische Ergänzung | 51 |
| 1.7 Handel und Entwicklung - der empirische Befund | 54 |

| | |
|---|-----|
| 1.7.1 Empirische Studien zur Relevanz des Außenhandels | 54 |
| 1.7.2 Fallbeispiele einer Importsubstitutionspolitik | 57 |
| 1.7.3 Länderbeispiele zur Exportförderungs- politik | 71 |
| Kapitel 2: Stabilisierung der Exporterlöse | 81 |
| 2.1 Probleme schwankender Exporterlöse | 82 |
| 2.1.1 Theoretische Analyse der Ursachen für die Exportinstabilität | 82 |
| 2.1.2 Preis- versus Erlösinstabilität: Die unterschiedlichen Auswirkungen von Angebots- und Nachfrageschwankungen | 88 |
| 2.1.3 Folgen der Exporterlösinstabilitäten | 94 |
| 2.2 Internationale Rohstoffabkommen als Mittel zur Preisstabilisierung | 97 |
| 2.3 Stabilisierung durch kompensatorische Finanzierung | 109 |
| 2.4 Stabilisierung und Wachstum: Gibt es eine Korrelation? | 113 |
| 2.5 Das internationale Zinnabkommen - eine kritische Würdigung | 119 |
| Kapitel 3: Das Problem der realen Austauschverhältnisse | 123 |
| 3.1 Das Konzept der "terms of trade" | 123 |
| 3.2 Terms of trade-Entwicklungen in einem einfachen Makromodell | 130 |
| 3.3 Die Prebisch-Singer-These | 133 |
| 3.4 Das Verelendungswachstum | 137 |
| 3.5 Möglichkeiten und Grenzen von Maßnahmen zur Verbesserung der terms of trade für Entwicklungsländer | 139 |
| 3.5.1 Verstetigung durch Preiskartelle | 140 |
| 3.5.2 Das Ziel der Preisindexierung | 147 |
| Kapitel 4: Zur Neuordnung der Weltwirtschaft (Nord-Süd-Dialog) | 153 |
| 4.1 Probleme gegenwärtiger internationaler Wirtschaftsbeziehungen | 153 |

| | |
|--|-----|
| 4.2 Zustand der bestehenden Welthandelsordnung | 156 |
| 4.3 Die Entstehung des Nord-Süd-Konflikts: Historischer Überblick | 162 |
| 4.4 Forderungen der Entwicklungsländer im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs | 168 |
| 4.5 Vorschläge der Nord-Süd-Kommission | 173 |
| 4.6 Einige kritische Bemerkungen zu den Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung | 176 |
| 4.7 Alternative Konzepte zur Neuordnung der Weltwirtschaft | 182 |
| 4.7.1 Das liberale Konzept | 182 |
| 4.7.2 Das Konzept einer Sozialen Weltmarkt- wirtschaft | 183 |
| 4.8 Das Problem der transnationalen Konzerne | 186 |
| | |
| Kapitel 5: Integrationsbemühungen in der Dritten Welt | 191 |
| 5.1 Integration und Handel: Theoretische Aspekte | 192 |
| 5.2 Ursachen für das Scheitern der Integrations- bemühungen in der Dritten Welt - wirtschafts- politische Überlegungen | 193 |
| 5.3 Beispiele regionaler Integrationen von Entwick- lungsländern | 199 |
| 5.4 Die Europäische Gemeinschaft - ein Vorbild für die Integration der Staaten der Dritten Welt? | 207 |
| | |
| Kapitel 6: Das Verschuldungsproblem der Dritten Welt | 211 |
| 6.1 Das Verschuldungsmuster im Entwicklungsprozeß | 212 |
| 6.2 Indikatoren und das Ausmaß der externen Verschuldung | 215 |
| 6.3 Ursachen der Verschuldungskrise | 224 |
| 6.4 Folgen der hohen Auslandsverschuldung | 227 |
| 6.5 Lösungsvorschläge zur Überwindung des Ver- schuldungsproblems der Dritten Welt | 228 |
| 6.6 Ordnungspolitische Überlegungen zur Lösung des Schuldenproblems | 239 |
| 6.7 Exkurs: Folgen der Anpassungsmaßnahmen | 241 |
| | |
| Sach- und Personenregister | 247 |

Inhaltsübersicht der Bände I, II und IV

Band I (Grundlagen)

Kapitel 1: Entwicklungsländer - was ist das?

Kapitel 2: Indikatoren der Entwicklung

Kapitel 3: Dogmengeschichtlicher Überblick der Entwicklungstheorien

Kapitel 4: Historische Erfahrungen der Industriestaaten - von Europa lernen?

Kapitel 5: Die Koordination des Wachstumsprozesses

Kapitel 6: Verteilung und Entwicklung

Kapitel 7: Außenhandelstheorie und Entwicklung

Kapitel 8: Handelspolitik in Industrie- und Entwicklungsländern

Kapitel 9: Entwicklungsstrategien

Band II (Binnenwirtschaftliche Aspekte der Entwicklung)

Kapitel 1: Das Problem des Bevölkerungswachstums

Kapitel 2: Der Arbeitsmarkt in Entwicklungsländern

Kapitel 3: Das Problem der Kapitalknappheit

Kapitel 4: Determinanten der Ersparnisbildung

Kapitel 5: Das Problem unzureichender Finanzmärkte

Kapitel 6: Landwirtschaft und Industrie im Entwicklungsprozeß

Kapitel 7: Das Motivationsproblem

Kapitel 8: Wettbewerb und Wettbewerbspolitik

Kapitel 9: Die Steuerstruktur im Entwicklungsprozeß

Kapitel 10: Stabilisierungspolitik

Kapitel 11: Bildungspolitik

Kapitel 12: Gesundheitspolitik

Kapitel 13: Sozialpolitik

Kapitel 14: Umwelt und Entwicklung

Bank IV (Entwicklungshilfe)

Kapitel 1: Warum Entwicklungshilfe?

Kapitel 2: Möglichkeiten und Grenzen der Handelshilfe

Kapitel 3: Das Problem der Ressourcenlücke

Kapitel 4: Die öffentliche Entwicklungshilfe

Kapitel 5: Träger der öffentlichen Entwicklungshilfe

Kapitel 6: Gesamtwirtschaftliche Projektevaluierung

Kapitel 7: Der Entwicklungsbeitrag der privaten Hilfe

Kapitel 8: Entwicklungshilfe - tödliche Hilfe?

Abkürzungen verwendeter Fachzeitschriften und Lexika

| | |
|---------|---|
| AER | American Economic Review |
| BNL | Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review |
| EDCC | Economic Development and Cultural Change |
| EJ | Economic Journal |
| F&E | Finanzierung und Entwicklung |
| FRStL | Federal Reserve of St. Louis, Review |
| HdWW | Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften |
| HOPE | History of Political Economy |
| IFO-S | IFO-Studien |
| IMF-SP | International Monetary Fund Staff Papers |
| JComMSt | Journal of Common Market Studies |
| JDevE | Journal of Development Economics |
| JDevR | Journal of Development Research |
| JDevSt | Journal of Development Studies |
| JEDev | Journal of Economic Development |
| JEDynC | Journal of Economic Dynamics and Control |
| JEI | Journal of Economic Issues |
| JEL | Journal of Economic Literature |
| JEPer | Journal of Economic Perspectives |
| JMCB | Journal of Money, Credit and Banking |
| JMonE | Journal of Monetary Economics |
| JPE | Journal of Political Economy |
| JPKE | Journal of Post Keynesian Economics |
| KuK | Kredit und Kapital |
| ORDO | ORDO-Jahrbuch |
| QJE | Quarterly Journal of Economics |
| WBER | World Bank Economic Review |
| WBRO | World Bank Research Observer |
| WD | World Development |
| WE | World Economy |
| WiSt | Wirtschaftswissenschaftliches Studium |
| WWA | Weltwirtschaftliches Archiv |
| ZfW | Zeitschrift für Wirtschaftspolitik |
| ZWS | Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften |

Vorwort

Im ersten Band der "Entwicklungspolitik (Grundlagen)" befinden sich bereits einige grundlegende Aussagen zu den entwicklungspolitischen Konsequenzen einer Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt. Auch Entwicklungsländer bilden keine in sich geschlossene Wirtschaft, die isoliert und abgeschottet von den Ereignissen auf den Weltmärkten funktioniert. Ihr Entwicklungsprozeß hängt von weltwirtschaftlichen Einflüssen und Schocks ab. Diese Einflüsse können positiv oder negativ wirken, wobei dies wiederum in hohem Maße von der verfolgten nationalen Wirtschaftspolitik abhängt.

Im zweiten Band beschäftigen wir uns vornehmlich mit den binnenwirtschaftlichen Problemen der Entwicklungsländer, aktuelle außenwirtschaftliche Probleme, wie beispielsweise das der Verschuldungsfrage, sind vernachlässigt worden. In diesem dritten Band werden wir uns nun ausschließlich den außenwirtschaftlichen Aspekten widmen. Zuerst wird die Frage aufgeworfen, inwieweit der Außenhandel Wachstumsimpulse für die Binnenwirtschaft geben kann. Hierbei muß zuerst zwischen den Auswirkungen von Primärgüterexporten und den Exporten von verarbeiteten Produkten unterschieden werden. Viele Entwicklungsländer sind immer noch vornehmlich Exporteure von mineralischen oder pflanzlichen Rohstoffen. Es muß gefragt werden, inwieweit durch eine Forcierung dieser Exporte die wirtschaftliche Entwicklung gefördert werden kann.

Exporte von Industriegütern setzen eine Industrialisierung voraus, wobei diese Industrialisierung mit Blick auf eine Eroberung von hohen Weltmarktanteilen durchgeführt werden kann, oder mit Zielrichtung auf eine Verdrängung der Importe von Industrieprodukten. Wir werden überprüfen, wo die Strategien einer Industrialisierung mit Hilfe einer Importsubstitution oder einer Exportförderung Vor- und Nachteile haben, wir werden auch auf die Voraussetzungen dieser beiden Strategien eingehen und deren Instrumente diskutieren.

Ein weiteres außenwirtschaftliches Problem der Entwicklungsländer stellt sich in der Stabilisierung der Exporterlöse dar. Deren Ursachen müssen überprüft und die vorgeschlagenen Mittel auf ihre Zielkonformität überprüft werden. In diesem Zusammenhang ist auch das Problem der realen Austauschverhältnisse zu behandeln. Insbesondere in der Prebisch-Singer-These wird die Behauptung

aufgestellt, daß sich die Terms of Trade für die Entwicklungsländer säkular verschlechtern. Möglichkeiten und Grenzen der Verbesserung der Terms of Trade müssen dabei erörtert werden.

In den siebziger Jahren wurden von den Entwicklungsländern Forderungen zur Neuordnung der Weltwirtschaftsbeziehungen erhoben. Auf die gegenwärtigen Probleme einer Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen muß eingegangen und die einzelnen Forderungen der Entwicklungsländer müssen diskutiert werden. Zu fragen ist auch, ob es alternative Konzepte zur Verbesserung der internationalen Wohlfahrt gibt.

Entwicklungsländer fürchten durch die Integration in die Weltmärkte eine gewisse Abhängigkeit von den Industrieländern. Die Industrieländer werden als dominierende Ökonomien angesehen, die den Entwicklungsländern keine eigenen Entwicklungsmöglichkeiten erlauben. Der Wettbewerbsvorsprung der Firmen der Industriestaaten kann von den Firmen der Entwicklungsländer nicht leicht eingeholt werden. Daher ist vorgeschlagen worden, daß die Entwicklungsländer eigene Integrationsräume schaffen, um das Exportieren zu lernen. Man erhofft sich durch einen stärkeren Süd-Süd-Handel die Schaffung von integrierten Wirtschaftsräumen, die einen gemeinsamen Wohlfahrtsgewinn ermöglichen, wobei die Europäische Gemeinschaft oft als Vorbild dient. Möglichkeiten und Ursachen des Scheiterns solcher Integrationsbemühungen der Staaten der Dritten Welt werden dann aufgezeigt.

Ein wichtiges internationales Problem wird in der Auslandsverschuldung vieler Staaten der Dritten Welt gesehen. Zwar ist die aktuelle Gefährdung des internationalen Finanzsystems anscheinend gebannt, die Folgeerscheinungen des Verschuldungsproblems wirken jedoch in den Ländern der Dritten Welt nach. Bei der Behandlung des Verschuldungsproblems muß überprüft werden, inwieweit zu Beginn einer wirtschaftlichen Entwicklung eine höhere Außenverschuldung notwendig ist. Indikatoren zur Bewertung des Ausmaßes der externen Verschuldung müssen hergeleitet werden und eine Ursachenanalyse der Verschuldungskrise durchgeführt werden. Überprüft werden müssen mögliche Strategien zur Überwindung dieser Krise. Ebenso ist eine Analyse der Maßnahmen des internationalen Währungsfonds nötig. Ordnungspolitische Überlegungen zur Überwindung der Verschuldungskrise schließen den Argumentationsbogen dieses Bandes ab.

Im vierten Band wird dann auf die Instrumente, Strategien, Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungshilfe eingegangen werden.

Ohne die Hilfe meiner wissenschaftlichen Mitarbeiter hätte dieser Band nicht so schnell erscheinen können. Ich danke ihnen deshalb für die Diskussionen, die Hilfe bei der Datensuche, usw. Insbesondere möchte ich den Herren Dr. Rickes aus Mainz und Dr. Reichel aus Nürnberg danken. Herrn Dr. Rickes danke ich besonders für die Erstellung der Schaubilder, Herr Dr. Reichel hat das Sachverzeichnis erstellt. Dank gebührt auch Frau Ingrid Khetia, Mainz, die die erste Version des Manuskriptes zuverlässig tippte. Last but not least muß ich meiner Familie Dank abstatten, die wiederum manche Stunde auf ihren Vater verzichten mußte und die Alternativkosten zu tragen hatte, ohne dafür den Nutzen zu haben, den der Verfasser bei der Fertigstellung eines Werkes und der Durchdringung der damit verbundenen Fragestellungen hatte. Frau Birgit Eitel und Frau Claudia Zapp lasen Korrektur, auch ihnen gilt mein Dank.

Kapitel 1 Wachstumseffekte des Außenhandels ("Carry-Over"-Problem)

Die außenwirtschaftliche Verflechtung der Entwicklungsländer ist im allgemeinen eng. Zwar gibt es einige wenige Länder, deren Außenhandelsanteil am Sozialprodukt minimal ist (Nordkorea, Kuba, Burma/Myanmar), die überwiegende Mehrheit ist jedoch eng mit dem Welthandel verflochten, was in einer durchschnittlichen Exportquote von ca. 20-30% zum Ausdruck kommt. Dieser Wert unterscheidet sich von den Exportanteilen der wichtigsten Industrieländer nicht signifikant. Die Länder Afrikas südlich der Sahara übertreffen mit einem durchschnittlichen Anteil der Exporte am BIP von 28% (1991) die durchschnittliche Exportquote der OECD-Staaten, die bei 19% liegt. Kleinere Länder weisen naturgemäß höhere Exportquoten auf als große Staaten (Jamaika: 64%; Indien: 9%; Belgien: 77%; USA: 11%). In den letzten 200 Jahren sind die Exporte generell stärker gewachsen als die Bruttoinlandsprodukte.

Bei vielen Ländern ist überdies die Exportstruktur noch entscheidend vom kolonialen Erbe geprägt, so daß die unübersehbaren wirtschaftlichen Schwierigkeiten einer Reihe von Ländern unmittelbar mit den in der Kolonialzeit angebahnten Außenwirtschaftsbeziehungen in Verbindung gebracht werden. Im Gegensatz zur politischen Diskussion, die dem Außenhandel oftmals entwicklungshemmende Wirkungen unterstellt, wird in der Nationalökonomie meist auf die wohlfahrtssteigernden Effekte der Einbindung eines Landes in die internationale Arbeitsteilung hingewiesen. Diese unterschiedliche Sichtweise verlangt nach einer eingehenden Analyse, die sowohl theoretisch fundiert als auch durch empirische Untersuchungen abgesichert sein sollte.

1.1 Außenhandel und Entwicklung

Die Vorstellung, den Außenhandel als Motor wirtschaftlichen Wachstums zu sehen, ist schon alt. Sie geht zumindest auf Adam Smith zurück. Während des 20. Jahrhunderts geriet sie allerdings oft in Vergessenheit oder wurde unpopulär. Die meisten Entwicklungsländer strebten eine Industrialisierung mit Hilfe einer Protektionspolitik an. Erst Ende der 80er Jahre wurde die Bedeutung des Außenhandels für die wirtschaftliche Entwicklung wieder stärker erkannt.

In der theoretischen Literatur werden die folgenden positiven Einflüsse des Außenhandels auf die Wirtschaft der Entwicklungsländer genannt¹:

- Wohlfahrtsgewinne durch eine optimale Ressourcenallokation gemäß dem Theorem der komparativen Kostenvorteile,
- Ausnutzung von Skalenerträgen und verbesserte Kapazitätsauslastung,
- Modernisierung der vorhandenen Technologie durch Technologietransfers,
- Erhöhung einheimischer Ersparnisse wegen der höheren marginalen Sparquote im Exportsektor,
- Zunahme der Realkapitalbildung durch verstärkte ausländische Direktinvestitionen,
- Steigerung des Volkseinkommens über verschiedene Akzelerator- und Multiplikatoreffekte, dadurch
- Anstieg der binnenländischen Beschäftigungshöhe.

Die einheimischen Märkte selbst größerer Entwicklungsländer sind vergleichsweise klein. Bei Industriewaren ist beispielsweise der belgische Markt größer als der Indiens, und Brasiliens einheimischer Markt für Industriewaren beträgt nur ein Sechstel des deutschen Marktes. Eine Öffnung für den Weltmarkt kann somit zu einer besseren Auslastung vorhandener Kapazitäten führen.

Der internationale Wettbewerb ermöglicht außerdem Effizienzgewinne. Selbst wenn in Entwicklungsländern die optimale Betriebsgröße erreicht werden kann, ist nicht gesichert, daß ausreichender Wettbewerb herrscht. Wegen des kleinen Marktes existieren oft Monopole und Oligopole, die hinter hohen Zollmauern ein "ruhiges Leben" führen. Eine Öffnung für den Weltmarkt führt dann zu mehr Wettbewerb. "Zuckerbrot und Peitsche" der Weltmärkte führen ferner auch zur schnelleren Adaption neuer Technologien. Schließlich sind durch Exporte höhere Einkommen zu erwarten, die zu einem Anstieg inländischer Ersparnisse führen

¹ Vgl. z.B. B. BALASSA, The Importance of Trade for Developing Countries, BNL 163 (Dezember 1983), S. 437 - 469.

können, ein Effekt, der bereits frühzeitig von Maizels² erkannt worden ist. Eine verstärkte Außenhandelsorientierung führt auch zu einer Verbesserung der Leistungsbilanz und damit zu einer höheren Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen.

Die langfristigen Entwicklungseffekte des Außenhandels können jedoch unterschiedlich sein, wenn seine Verknüpfung mit der restlichen Binnenwirtschaft genauer analysiert wird: Der Exportsektor kann ein entwicklungsfördernder Sektor sein (leading sector), er kann sich isoliert vom Binnenmarkt entwickeln (autonomer Sektor ohne Entwicklungseffekte), er kann als ausgleichender Sektor dienen - wenn Überkapazitäten entstanden sind und daher Produktionsüberschüsse exportiert werden müssen (vent for surplus-Theorie) - und schließlich auch entwicklungshemmend wirken (wie es die Dependenztheorie unterstellt).

Als Wachstumsmotor dient der Exportsektor nur dann, wenn er ausreichende Verkettungseffekte mit den übrigen Sektoren aufweist. Betreffen die Verknüpfungs- oder Verkettungseffekte die Output-Verwendung, spricht man von Vorwärtsverknüpfungen (forward linkages). Beziehen sie sich auf die Inputbeschaffung, nennt man sie Rückwärtsverknüpfung (backward linkages). Der gesamte Mechanismus der Übertragung der Außenhandelseffekte auf die Gesamtwirtschaft wird oftmals als "Carry-over"-Problem bezeichnet.

Insbesondere der Nobelpreisträger W. Arthur Lewis hat (in seiner Rede anlässlich der Verleihung des Nobelpreises 1979) die Bedeutung des Außenhandelssektors für das Wachstum der Entwicklungsländer hervorgehoben:

"The growth rate of world trade in primary products over the period of 1873 to 1913 was 0.87 times the growth rate of industrial production in the developed countries; and just about the same relationship, about 0.87, also ruled in the two decades to 1973. ... We need no elaborate statistical proof that trade depends on prosperity in the industrial countries"³.

Wegen der Vernachlässigung jeglicher Preiseffekte ist dieses Ergebnis statistisch umstritten. Lewis weist außerdem darauf hin, daß der Einfluß des Außenhandels

² A. MAIZELS, Exports and Economic Growth of Developing Countries, Cambridge, 1968.

³ Vgl. W. A. LEWIS, The Slowing-down of the Engine of Growth, AER 70:4 (September 1980), S. 555 - 564; hier: S. 556.

mit der Zeit abnehme. Wegen des Nachfragerückganges seitens der Industrieländer müßten Alternativen gesucht werden, die er im verstärkten Außenhandel zwischen den Entwicklungsländern sieht. Prebisch, Myrdal und Nurkse legten die intellektuellen Grundsteine für eine darauf basierende Politik der Importsubstitution, da sie schon in den 50er Jahren auf diese historische Entwicklung hinwiesen.

Kravis⁴ untersuchte ebenfalls die These vom Außenhandel als einer "Lokomotive der Entwicklung". Nach seinen Ergebnissen zeigten Länder, die im 19. Jahrhundert erfolgreich waren, kaum Ansätze eines exportdominierenden Wachstums. Die weniger erfolgreichen Länder der Peripherie erlebten dagegen eine hohe Expansion ihrer Exporte, insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, ohne daß es zu Wachstumseffekten im Sinn einer Industrialisierung kam. So folgert er:

"A more warranted metaphor that would be more generally applicable would be to describe trade expansion as a handmaiden of successful growth rather than as an autonomous engine of growth" (S. 850).

"Carry-over"-Effekte blieben demnach oftmals aus. Der Außenhandelssektor war nicht immer der führende Sektor. Oft war er ein autonomer Sektor, der nur schwach mit den übrigen Sektoren verknüpft war. Als Erklärung hierfür werden meist folgende Gründe angeführt:

- Die Exportgüterproduktion erfordert nur in geringem Umfang inländische Vorprodukte, wodurch es zu keinen für den Entwicklungsprozeß ausreichenden Rückwärtsverknüpfungen kommt.
- Der bekannte Enklaven-Charakter des modernen, für den Export produzierenden Sektors führt zu keiner Interaktion zwischen dem binnenwirtschaftlich und dem außenwirtschaftlich dominierten Bereich.
- Die eingesetzten modernen, in den Industrieländern entwickelten Technologien sind für den traditionellen Bereich der Entwicklungsländer nicht anwendbar. Die modernen, kapitalintensiven Produktionsverfahren erlauben daher keine inter-

⁴ I. B. KRAVIS, Trade as the Handmaiden of Growth: Similarities between the Nineteenth and Twentieth Centuries, EJ 80:4 (Dezember 1970), S. 850 - 872.

sektorale Technologieübertragung. Da kaum qualifizierte inländische Arbeitskräfte benötigt werden, kommt es zu keiner Bildung von Humankapital in Form einer Förderung handwerklichen oder agrartechnischen Könnens.

- Der Aufbau der Exportgüterindustrien hat selten zu einem Ausbau einer entwicklungsfördernden Infrastruktur geführt. Ohne sie ist aber kaum mit den notwendigen Verknüpfungseffekten zu rechnen.

Ein florierender Export muß deshalb nicht unbedingt einen Entwicklungsprozeß initiieren. Der Exportsektor muß jedoch auch nicht als autonomer Sektor gelten, wenn von ihm keine direkten entwicklungspolitischen Impulse ausgehen. Der Export kann als Ventil der Überschußproduktion angesehen werden und wirkt dann als ausgleichender Sektor. Seine wesentliche Aufgabe wäre also indirekter Art, da er für den Absatz desjenigen Teils der Produktion sorgen muß, der auf dem Binnenmarkt nicht abgesetzt werden kann. Nur so können steigende Skalenerträge der Massenproduktion ausgenutzt werden. Außerdem werden dadurch Deviseneinnahmen ermöglicht, die der Finanzierung notwendiger Importe dienen können.

Entwicklungshemmend ist der Exportsektor, wenn er die Entstehung dualer Strukturen verstärkt und sich negativ auf die inländische Einkommensverteilung auswirkt. Bei gleichbleibender Verteilung und freiwilligem Tausch dürften allerdings keine negativen Wohlfahrtseffekte zu erwarten sein.

Nun muß untersucht werden, wie eine den Außenhandel berücksichtigende Entwicklungsstrategie aussehen könnte. Drei Möglichkeiten bieten sich hier an:

- Entwicklungsförderung durch Primärgüterexporte
- eine Strategie der Exportdiversifizierung
- eine Strategie der Importsubstitution

1.2 Der mögliche Entwicklungsbeitrag von Primärgüterexporten

Primärgüterexporte können eine ausgleichende Funktion übernehmen, wenn dadurch Deviseneinnahmen generiert werden. Es ist weiterhin zu überprüfen, ob sich zusätzlich direkte Entwicklungseffekte ergeben oder ob nur die indirekten Effekte der Devisenbeschaffung bleiben, mit denen allerdings die zur Industrialisierung notwendigen Kapitalimporte ermöglicht werden. Beim Ausbau des Exportsektors zum "leading sector" ist eine Exportdiversifizierungsstrategie vonnöten, da hierbei nicht die Deviseneinnahmen im Vordergrund stehen, sondern die beabsichtigte Industrialisierung und die Überwindung der einseitigen Abhängigkeit von Primärgüterexporten durch ein breit gefächertes, am Weltmarkt ausgerichtetes Angebot von Exportgütern.

Zuerst sollen nun die Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Primärgüterexporten diskutiert werden. Im 19. Jahrhundert hatte die Weltnachfrage nach Primärgütern stärker zugenommen als die nach Industriegütern. Länder wie die USA, Kanada, Australien, Neuseeland oder Schweden konnten aus der starken Expansion der Weltnachfrage nach Primärgütern Wachstumsimpulse erhalten. Dieser historische Hintergrund würde für eine verstärkte Konzentration der Entwicklungsländer auf Primärgüterexporte sprechen, wenn sich nicht die Weltnachfragestruktur zwischenzeitlich geändert hätte.

Die heutigen Gegebenheiten sind jedoch andere. Die Weltnachfrage nach Primärgütern weist eine nur noch geringe Einkommenselastizität auf, die erheblich unter der nach Industriegütern liegt. Die Landwirtschaft kann deshalb kaum zu einem leading sector im Sinne einer "Unbalanced Growth"-Strategie werden (vgl. Band 1, Kap. 9.2).

Neben den geringen Einkommens- und Preiselastizitäten der Weltnachfrage nach Primärgütern beobachten wir dort auch geringe Verkettungseffekte mit dem Rest der Wirtschaft. Die Produktionsnachfrage wirkt nicht humankapitalschaffend, landwirtschaftliche Rohstoffe können mengenmäßig ohne besondere Qualitätsanforderungen durch die vorherrschenden Faktorkombinationen des traditionellen Sektors erhöht werden, wobei Produktivitätssteigerungen kaum zu erwarten sind.

Ähnliches gilt für die Produktion mineralischer Rohstoffe. Ohne weiteren Einsatz einheimischer Fachkräfte kann deren Produktion ausgeweitet werden. Die Pro-

duktionserhöhung führt zu keinen externen Effekten in Form eines höheren Qualifikationsniveaus der einheimischen Arbeitskräfte. Nur in den Ländern, in denen unternehmerische Fähigkeiten und handwerkliches Können gefördert werden und es zu Wanderbewegungen durch Produktivitätsunterschiede der Arbeitskräfte kommt, sind entwicklungsfördernde Auswirkungen auf die Gesamtgesellschaft zu erwarten. Im Bereich mineralischer Rohstoffe wirkt der geringe einheimische Vorleistungsanteil zusätzlich erschwerend. Management sowie Reparaturarbeiten werden von ausländischen Experten zur Verfügung gestellt. Deshalb sind Rückwärtsverktettungen (backward linkages) kaum vorzufinden.

Ein indirekter, fördernder Effekt wäre höchstens dann zu erwarten, wenn die im Exportgütersektor erwirtschafteten Einkommen verstärkt für die inländische Güternachfrage verwendet und die Ersparnisse zur einheimischen Kapitalbildung beitragen würden. Solche Nachfrage- und Kapazitätseffekte könnten stimulierend auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken.

Beobachtet wird dagegen oftmals ein Anstieg der Nachfrage nach ausländischen Gütern aufgrund des Demonstrationseffektes der Lebensweise ausländischer Arbeiter, so daß diese indirekten Entwicklungseffekte gering bleiben. Da überdies die Infrastruktur nur bis zum notwendigen Maß ausgebaut wird, wird der moderne, für den Export produzierende Sektor kaum mit dem traditionellen verknüpft. Verktettungseffekte bleiben aus, der Außenhandelssektor wird zum autonomen Sektor.

Die beobachteten Effekte sind jedoch von Produkt zu Produkt und von Land zu Land unterschiedlich. Deshalb sind die empirischen Ergebnisse nicht eindeutig.⁵

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß die Landwirtschaft mehr im Sinne einer "Balanced Growth"-Strategie ausgebaut werden sollte. Wirtschaftliches Wachstum ohne eine simultane Entwicklung des Landwirtschaftssektors ist kaum möglich. Die Einkommen des Landwirtschaftssektors dienen als Nachfrage nach handwerklicher Produktion. Die Produktion der Landwirtschaft sollte jedoch nicht nur exportorientiert sein, sondern möglichst hohe Entwicklungsimpulse für

⁵ Vgl. J. RIEDEL, Trade as the Engine of Growth in Developing Countries Revisited EJ 94 (373), März 1984, S. 56 - 73.

das Entwicklungsland selbst geben. Die Konzentration der Handelsausrichtung auf Rohstoffe kann zu einer Verschlechterung der Terms of Trade führen.⁶

Bei der Diskussion über den möglichen Entwicklungsbeitrag von Primärgüterexporten spielt die Erfahrung der Ölländer eine besondere Rolle. In diesem Zusammenhang wird auf das Problem der "holländischen Krankheit" ("dutch disease") hingewiesen.⁷ Probleme der "dutch disease" tauchen auf, wenn das Land einen Aufschwung durch eine günstige Ressourcenausstattung erfährt, der langfristig der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes aber zum Nachteil gerät. Bereits im 16. Jahrhundert hatte bekanntlich der hohe Goldimport aus den spanischen Kolonien der spanischen Industrie geschadet. Zwar ist die Theorie der "dutch disease" für Industrieländer entwickelt worden, sie ist aber auch für Erdöl exportierende Entwicklungsländer anwendbar. Erdölfunde in Kamerun wurden so beispielsweise nicht zu Entwicklungszwecken genutzt. Ähnliches gilt für den Erdölreichtum Nigerias. Es kam lediglich zu Lohnerhöhungen, die aber nur sektorspezifisch waren und die zu internen Verwerfungen führten. Eine Subventionierung der benachteiligten Sektoren, die die Folgen des Ressourcenbooms hätte abmildern können, scheiterte an administrativen Unzulänglichkeiten.⁸

In den letzten 20 Jahren wurde eine Abnahme der Nachfrage nach Rohstoffen (Waren bzw. Commodities) aus den Entwicklungsländern festgestellt. Dadurch erfuhren insbesondere afrikanische und lateinamerikanische Staaten eine Stagnation ihrer Exporte, während die asiatischen Länder höhere Wachstumsraten ihrer Wirtschaft verzeichnen konnten. Dieses höhere Wachstum in Asien läßt sich auf den hohen Anteil der Industriegüter am Export zurückführen.⁹

Aus ökonomisch einsichtigen Gründen, beruhend auf der die Wirtschaftsstruktur verändernden Wirkungsweise des technischen Fortschritts, ist langfristig mit

⁶ Vgl. M. BLEANSKY, *Liberalization and the Terms of Trade of Developing Countries: A Cause for Concern?*, WE 16:4 (Juli 1993); S. 453 - 466.

⁷ Die Erdgasfunde in Groningen senkten in den 70er Jahren die Wettbewerbsfähigkeit der holländischen Wirtschaft.

⁸ Vgl. bspw. N. C. BENJAMIN, S. DEVARAYAN/R. J. WEINER, *The "Dutch Disease" in a Developing Country, Oil Reserves in Cameroon*, JDevE 30:1 (1991), S. 71 - 92.

⁹ Vgl. M. E. BOND, *An Economic Study of Primary Commodity Exports from Developing Country Regions to the World*, SP 34:2 (Juni 1987), S. 191 - 227; auch: M. ESWARAN/A. KOTWAL, *Export led Development. Primary vs. industrial exports*, JDevE 41:1 (Juni 1993), S. 163 - 172.

abnehmenden relativen Preisen für Rohstoffe zu rechnen.¹⁰ Länder, die verstärkt nur Rohstoffe auf dem Weltmarkt anbieten, "leiden" überdies unter schwankenden Exporterlösen. Im allgemeinen weisen die Strukturalisten darauf hin, daß die geringe und unelastische Nachfrage nach Rohstoffen mit zu einer ungleichen Entwicklung zwischen Nord und Süd beigetragen hat.¹¹ Allerdings können die Marktteilnehmer mittlerweile auch durch Kauf und Verkauf auf den Terminmärkten für Rohstoffe starke Erlösschwankungen weitgehend vermeiden.

Obleich es einigen Ländern gelungen ist, hohes Wirtschaftswachstum und eine stärkere Differenzierung ihrer Angebotspalette zu erreichen und dennoch in einem stärkeren Maße von Primärgüterexporten abhängig zu sein, zeigt die Erfahrung der erfolgreichen Länder, daß sie auch ihren Industriesektor gefördert haben. Es gibt kein Beispiel, in welchem ein Land ein hohes Pro-Kopf-Einkommen erreicht hat und in seiner wirtschaftspolitischen Ausrichtung auf Primärgüterexporte setzte. Die wirtschaftspolitische Entscheidung des optimalen "Policy mix" hängt dabei von den jeweiligen Besonderheiten des Landes ab. Die Tatsache, daß einige Länder wirtschaftlichen Fortschritt durch Förderung des Primärgüterbereiches erreichten, bedeutet nicht, daß dieses Mittel für alle Länder und alle Primärgüter für alle Zeiten gilt.¹²

Eine erfolgreiche Transformation von einem Rohstoffe exportierenden Land zu einem Industriegüter produzierenden Land setzt eine Wirtschaftspolitik voraus, die die Renten aus dem Rohstoffbereich im Land reinvestiert. Dabei müssen die Anreize so gesetzt werden, daß Ausländer bereit sind, ihre Gewinne in der einheimischen Wirtschaft zu reinvestieren. Die Renten auf Rohstoffe sollten zwar abgeschöpft werden, jedoch ohne die Anreize zu zerstören, weiter im Rohstoffsektor zu investieren.

Erfolgreiche Länder haben dabei in Infrastruktur, Ausbildung, Forschung und Entwicklung und in solchen Sektoren investiert, die den Rohstoffsektor unterstützen. Gleichzeitig hat man eine Diversifizierung der ökonomischen Basis

¹⁰ Vgl. auch D. DIAKOSAVVAS/P. L. SCANDIZZO, Trends in the Terms of Trade of Primary Commodities, 1900 - 1982, The Controversy and Its Origins, EDCC 39:2 (Januar 1991), S. 231 - 264.

¹¹ Vgl. A. K. DUTT, Inelastic Demand for Southern Goods, International Demonstration Effects and Uneven Development, JDevE 29:1 (Juli 1988), S. 111 - 122.

¹² Vgl. S. R. Lewis, Primary Exporting Countries, in: H. Chenery/ T. N. Srinivasan (Hrsg.), Handbook of Development Economics, Bd. 2, Amsterdam, New York 1988, S. 1541 - 1600.

angestrebt. Erfolgreiche Länder haben ihre Währung nicht überbewertet, sie waren bereit, Abwertungen vorzunehmen und haben Reserven akkumuliert, um den Wachstumsprozeß zu stabilisieren. Obgleich diese Länder den Industriesektor mit protektionistischen Maßnahmen schützten, war die effektive Protektion moderat.

Diese Mischstrategien erlaubten es jenen Ländern, ein hohes Wachstum des BSP zu erreichen, den Strukturwandel in der Produktion zu forcieren, eine Erhöhung ihrer Exporteinnahmen für Industrieprodukte zu erreichen und dennoch einen hohen Anteil an Rohstoffexporten aufzuweisen.

Botswana kann als ein solch erfolgreiches Land bezeichnet werden. Als es 1966 in die Unabhängigkeit entlassen wurde, war es eines der ärmsten Länder der Welt, eine Infrastruktur war praktisch nicht vorhanden. Das Land von der Größe Frankreichs hatte damals nur 5 km befestigte Straßen. Durch einen geschickten Policy mix ist es Botswana aber gelungen, von 1965 - 1985 Wachstumsraten des BIP von 12 % jahresdurchschnittlich zu erreichen, wobei das PKE um 8,3 % anstieg. Damit gehört Botswana zu den erfolgreichsten Ländern der Welt. Der Rohstoffbereich wurde ausgedehnt (Diamanten, Kupfer-Nickel-Projekt), das Land integrierte sich in die südafrikanische Zollunion und forcierte den Aufbau der Infrastruktur. Während es 1965 in Botswana beispielsweise nur ein Schlachthaus gab und der Staatshaushalt große Budgetdefizite, die von Großbritannien gedeckt wurden, aufwies, ist das Land heute in der Lage, auch Produkte der Leichtindustrie zu exportieren und eine Infrastruktur aufzubauen, die dem Wachstumsprozeß langfristig zugute kommt.

Staaten, die den Rohstoffsektor zu stark besteuerten und die eine überbewertete Währung aufwiesen, blieben hingegen weiterhin in hohem Maße abhängig von Primärgüterexporten. Die Erfahrung erfolgreicher Entwicklungsländer scheint darauf hinzuweisen, daß der Primärgütersektor in einem optimalen Policy mix als ausgleichender Sektor entwicklungspolitisch genutzt werden kann.

1.3 Möglichkeiten und Grenzen einer Politik der Importsubstitution

Während der Anfangsphase der Industrialisierung wächst der Importbedarf von Kapitalgütern schneller als das Volkseinkommen und die Exporterlöse. Die begrenzte Verfügbarkeit über Devisen kann daher zu einem Entwicklungsengpaß werden. Den Entwicklungsländern stellt sich das Problem, wie Devisen gespart oder zusätzlich erwirtschaftet werden können. Hierüber entbrannte eine langanhaltende entwicklungspolitische Diskussion. Auf der einen Seite wurde vorgeschlagen, daß sich die Entwicklungsländer auf jene Sektoren konzentrieren sollten, bei denen der Importanteil hoch liegt. Durch ein Verdrängen dieser Importe könnten Devisen eingespart und zugleich eine lohnende Nachfrage signalisiert werden. Möglicherweise existieren dort Sektoren, von denen direkte Wachstumseffekte ausgehen. Auf der anderen Seite wurde vorgeschlagen, daß sie ihre komparativen Vorteile wahrzunehmen suchen sollten, indem sie in jene Sektoren investierten, die hohe und stabile Exporterlöse garantierten (Nutzung langfristiger komparativer Kostenvorteile). Bevor dieses Problem behandelt wird, soll ein kurzer Blick auf die historische Entwicklung der Wirtschaften der Industrieländer geworfen werden.

Zwischen dem 16. und 18. Jahrhundert wurde von den absolutistischen Staaten in Europa eine merkantilistische Wirtschaftspolitik betrieben. Dazu gehörten insbesondere solche Maßnahmen, die wir heute einer Politik der Importsubstitution zurechnen. Neben einer aktiven Gewerbe- und Handelspolitik wurde eine aktive Außenhandelspolitik mit dem Ziel betrieben, Deviseneinnahmen zu erwirtschaften. Die Besteuerung importierter Fertigwaren (Importzölle) und eine Subventionierung des Exports von Fertigwaren gehörten zu solchen Maßnahmen. Der Export von Rohstoffen hingegen wurde besteuert, während Rohstoffe selbst ins Land zollfrei eingeführt wurden. Diese Politik wurde während der Zeit des Colbertismus in Frankreich bzw. der Zeit des Kameralismus in den deutschen Ländern verfochten.

Diese merkantilistische Politik legte die Grundlage für die im 18. Jahrhundert auf dem europäischen Kontinent stattfindende industrielle Revolution als Imitation der britischen Entwicklung. Johann Joachim Becher, seit 1663 Professor für Medizin an der Universität Mainz und Leibarzt des Großen Kurfürsten, forderte z.B. in jener Zeit einen "Reichsmerkantilismus". Er trat für eine staatliche

Lenkung der Binnen- und Außenwirtschaft ein. Die deutschen Kameralisten hatten übrigens auch einen großen Einfluß auf Friedrich den Großen.

In Frankreich und in England konzentrierten sich die merkantilistischen Programme auf das Jahrhundert von 1660 bis 1760. Die Jahre vor der Restauration bis 1714 wurde in England das Zeitalter der kommerziellen und finanziellen Revolution genannt. Während die Industrie vom Einfluß der Gilden und staatlichen Einflüsse befreit wurde, finden wir eine ausgeprägte Regulierung des Handels, insbesondere des Außenhandels vor. Gesetze wurden erlassen, die den Transport englischer Waren auf ausländischen Schiffen untersagten. Der Handel zwischen den englischen Kolonien mußte auf englischen Schiffen, die zudem noch in England gebaut worden sein mußten (Transport mittels holländischer Schiffe wurde verboten), mit englischen Offizieren und Mannschaften abgewickelt werden. Viele Handelsgüter (Zucker, Baumwolle, Stoffe, Holz) durften überhaupt nicht mehr auf fremden Schiffen transportiert werden. Während dieser Importsubstitutionsphase stiegen die Exporte des Vereinigten Königreichs von 6 Mio Pfund Sterling (1660) auf 15 Mio Pfund Sterling im Jahre 1700. Die Importe stiegen von 4 Mio Pfund Sterling im Jahre 1700 auf 5 Mio Pfund Sterling im Jahre 1760.

Aufgrund dieser geschichtlichen Erfahrung darf es nicht wundern, wenn Entwicklungsländer heute ebenfalls Importsubstitutionspolitiken verfolgen, um ihre Wettbewerbsposition zu verbessern und ihren Wohlstand zu erhöhen.

1.3.1 Begründung für eine Importsubstitutionspolitik

Viele Entwicklungsländer sind hoch verschuldet und haben kaum Möglichkeiten, weitere Kredite, insbesondere private Kredite von Banken, aufzunehmen. Von einer Politik der Importsubstitution erwartet man eine Entlastung der Zahlungsbilanz sowie durch einen Ersatz der Importe durch selbst erzeugte Produkte eine Förderung der für den Binnenmarkt produzierenden Sektoren. Ausländische Firmen haben Marktlücken ja bereits aufgespürt. Wenn jene Märkte nun vom Inland beliefert und als führende Sektoren ausgebaut werden, erhofft man sich einen Wachstumseffekt. Es werden also zwei Ziele verfolgt: nachhaltige direkte Entwicklungseffekte **und** eine verbesserte Devisenposition.