

Ergebnis der Genfer Welthandelskonferenz aus westlicher Sicht

DR. ROLF MOHLER
Regierungsrat im Bundesministerium für Wirtschaft

Niemand konnte erwarten, daß die Genfer Welthandelskonferenz' während 3 Monaten die vielfältigen und schwierigen Probleme, welche der wirtschaftliche Aufbau in den Entwicklungsländern im weltwirtschaftlichen Zusammenhang stellt, lösen würde. Aber die Konferenz hat geleistet, was eine Versammlung von Vertretern aus 119 großen und kleinen, armen und reichen, industrialisierten und agrarischen, kommunistischen und westlichen, planwirtschaftlich und marktwirtschaftlich ausgerichteten Staaten allein vollbringen konnte: Beginn des umfassenden Dialogs über die Fragen des Wirtschaftswachstums in den wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten der Welt und die grundsätzliche Einigung über die Einrichtungen, in denen der in Genf begonnene Dialog fortgesetzt werden kann und soll.

Wer sich an die Meldungen über Abstimmungen erinnert, in denen die Entwicklungsländer dank ihrer zahlenmäßigen Überlegenheit auch ohne die Zustimmung der in erster Linie betroffenen westlichen Industrieländer ihre Auffassungen in Empfehlungen der Konferenz zu verwandeln sich anschickten, mag vielleicht daran zweifeln, ob die Konferenz wirklich den Beginn eines Gesprächs darstellt. Er übersieht jedoch die große Zahl von einstimmig angenommenen Empfehlungen. Er übersieht auch, daß im Wege des kompromißbereiten Gesprächs die wichtigsten Empfehlungen über Handel und Entwicklungshilfe einstimmig angenommen werden konnten. Und dort, wo Mehrheitsbeschlüsse ohne die Zustimmung der Länder, die deren Lasten tragen sollen, angenommen wurden, haben die westlichen Industrieländer keinen Zweifel daran gelassen, daß sie derartige Empfehlungen lediglich als einseitige Erklärungen über die Auffassung der zustimmenden Länder ansehen können. Diese Auffassung ist im übrigen nicht auf die westlichen Industrieländer beschränkt geblieben, sondern hatte sich zum Schluß der Konferenz allgemein durchgesetzt. Sie hat auch in der Gemeinsamen Erklärung der 77 Entwicklungsländer am Ende der Konferenz ihren Niederschlag gefunden.

Über Grundsatzfragen läßt sich trefflich streiten. Die Erörterungen in Genf waren notwendigerweise dadurch gekennzeichnet, daß die allgemeinen Themen vorherrschten: etwa Ausrichtung der Grundstoffpreise am Preisindex für importierte Industriegüter, allgemeine Wachstumsziele der Entwicklungsländer, Ausgleichsfinanzierung bei Verschlechterung der Austauschverhältnisse zwischen Entwicklungs- und Industrieländern (terms of trade). Es ist zu erwarten, daß die Diskussion in Zukunft konkreter und damit stärker an den Sachfragen ausgerichtet wird.

Die zahlreichen Themen, die auf der Konferenz erörtert wurden, lassen sich im wesentlichen auf 2 Fragen zurückführen:

1. Erhöhung der Ausfuhrerlöse der Entwicklungsländer;
2. Umfang und Ausgestaltung der Entwicklungshilfe.

Steigerung der Ausfuhrerlöse der Entwicklungsländer

Der Generalsekretär der Konferenz, Professor Raul Prebisch, hat in seinem Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen über die Ergebnisse der Konferenz darauf aufmerksam gemacht, daß die Notwendigkeit einer Erhöhung der Ausfuhrerlöse der Entwicklungsländer, wenn sie ihre Wachstumsziele erreichen wollten, nicht mehr bezweifelt wurde. Man wird dem zustimmen können, aber auch hinzufügen müssen, daß Steigerung der Ausfuhrerlöse noch nicht automatisches Wachstum bedeutet. Es war ein Mangel der

Konferenz, daß eine Diskussion über die weiteren Voraussetzungen des Wachstums durch höhere Ausfuhrerlöse nicht in Gang kam. Dies lag zum Teil daran, daß die Entwicklungsländer sich nicht auf eine Diskussion über ihre Eigenanstrengungen einlassen wollten, sondern auf einer Aussprache über ihre Forderungen bestanden. Die internationale Zusammenarbeit zum Nutzen des Wirtschaftsaufbaus der Entwicklungsländer kann aber letztlich nur dann zum Erfolg führen, wenn alle Aspekte des Problems gesehen und erörtert werden.

Neue Ordnung des internationalen Handels?

Wie sollen nun die Ausfuhrerlöse der Entwicklungsländer gesteigert werden? Vor und während der Konferenz haben die Vertreter dieser Länder zu diesem Zweck eine neue Ordnung des internationalen Handels gefordert. Auch in der Gemeinsamen Erklärung der 77 Entwicklungsländer zum Schluß der Konferenz wird diese Forderung wiederholt. Nun ist eine Neuordnung des Welthandels, der seine bestehende Ordnung für die marktwirtschaftlich orientierten Länder im GATT gefunden hat, eine heikle Angelegenheit. Über zwei Drittel des Welthandels entfallen auf die westlichen Industrieländer.

Eine fortdauernde Prosperität in den westlichen Industrieländern, die es ihnen gestattet, die Erzeugnisse der Entwicklungsländer in immer stärkerem Maße aufzunehmen, ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für das wirtschaftliche Wachstum in diesen Ländern. Bei jedem Versuch einer Neuordnung des Welthandels muß deshalb Sorge getragen werden, daß dadurch der Handel der westlichen Industrieländer im Interesse der Entwicklungsländer selbst nicht gestört wird. Prüft man nun die einzelnen Vorschläge der Entwicklungsländer, die keineswegs neu sind, so kann man feststellen, daß die Neuordnung in zwei Richtungen angestrebt wird:

1. durch Lenkung der Grundstoffmärkte mittels Grundstoffabkommen,
2. mittels Durchbrechung des Prinzips der Meistbegünstigung zugunsten der Entwicklungsländer.

Grundstoffabkommen

In der Diskussion über die Grundstoffabkommen war man sich über das Ziel, den Entwicklungsländern stabile und angemessene Preise zu sichern, einig. Die unterschiedlichen Auffassungen, nach welchen Kriterien diese Preise festgelegt werden sollen und über die Methoden der Preisstabilisierung, bleiben bestehen und werden durch die Kompromißempfehlung nur mühsam verdeckt. Den Entwicklungsländern schwebt vor, die Preise für die von ihnen eingeführten Grundstoffe an dem Preisindex der von ihnen eingeführten Industriegüter zu orientieren, so daß ihre Kaufkraft erhalten bleibt. So verständlich dieser Wunsch vom Standpunkt der Entwicklungsländer ist, so wenig dürfte er sich verwirklichen lassen. Er übersieht, daß sich Preise im Weltmaßstab nicht beliebig manipulieren lassen. Das zentrale Problem, wie sich Angebot und Nachfrage bei den einzelnen Grundstoffen derart aufeinander abstimmen lassen, daß die Preise auf einem angemessenen Niveau stabil bleiben, hat auch diese Konferenz einer Lösung nicht näher bringen können. Die Aussichten, dieses Ziel durch Grundstoffabkommen in der von den Entwicklungsländern angestrebten Art zu erreichen, dürften angesichts der Erfahrungen, die mit den bestehenden Abkommen gemacht wurden, skeptisch beurteilt werden.

Präferenzen für Entwicklungsländer

Auch der Vorschlag der Entwicklungsländer, den Grundsatz der Meistbegünstigung zu ihren Gunsten zu durchbrechen, ist nicht neu. Die feste Haltung der USA hat hier eine grundsätzliche Einigung verhindert. Es darf aber nicht vergessen werden, daß der größte Teil der übrigen westlichen Industrieländer, insbesondere die EWG-Mitgliedstaaten und Großbritannien, bereit ist, Präferenzen zugunsten der Entwicklungsländer zuzustimmen. Es ist bemerkenswert, daß der Vorschlag der Entwicklungsländer über die Ausgestaltung der Präferenzen ganz von dem Grundsatz inspiriert ist, der auch der bestehenden Ordnung des Welthandels zugrundeliegt: dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung; die Präferenzen sollen von allen Industrieländern allen Entwicklungsländern für grundsätzlich alle Waren gewährt werden. Eine solche Regelung ist am ehesten geeignet, die Gefahr von Verzerrungen des Welthandels zu bannen und die Wahl des günstigsten Standortes zu ermöglichen. Ihr sollte deshalb von den westlichen Industrieländern grundsätzlich gefolgt werden. Die künftigen Erörterungen über die Durchbrechung des Grundsatzes der Meistbegünstigung der Entwicklungsländer werden sich auch mit der Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer untereinander befassen müssen. Präferenzen, die sich alle Entwicklungsländer untereinander gewähren würden, dürften hier keine angemessene Lösung sein. Sie läßt die Frage des Schutzes offen und würde die Aufspaltung des Welthandels begünstigen. Die Binnenmärkte vieler Entwicklungsländer sind für den Aufbau von Industrien viel zu klein. Die Vorzugsbehandlung muß hier die Aufgabe erfüllen, den Binnenmarkt zu vergrößern. Dies bedeutet eine Fortentwicklung von Art. XXIV GATT, der bereits jetzt eine Vorzugsbehandlung bei Zollunionen und Freihandelszonen zuläßt.

Bei dem allen darf freilich auch auf Seiten der Entwicklungsländer nicht übersehen werden, daß Zollpräferenzen keine Absatzgarantie darstellen. Weder sie noch irgendeine Einrichtung der UN kann den Entwicklungsländern die mühsame Eroberung von Exportmärkten abnehmen. Verliert der Ruf nach einer neuen Ordnung des Welthandels auch bei näherer Prüfung viel von seinem revolutionären Klang, so darf doch nicht das Unbehagen der Entwicklungsländer an der bestehenden Ordnung übersehen werden. Dieses Unbehagen entzündet sich vor allem dort, wo die bestehenden Regeln nicht befolgt und Handelshemmnisse entgegen den Grundsätzen der bestehenden Ordnung von den Industrieländern nicht beseitigt werden. Die Grundsätze des freien Welthandels vermögen das Ziel einer neuen internationalen Arbeitsteilung, das die 77 Entwicklungsländer in der Gemeinsamen Erklärung zum Schluß der Konferenz fordern, in wirtschaftlich zweckmäßiger Weise zu erfüllen, aber nur wenn es konsequent verfolgt wird. Andernfalls ist zu befürchten, daß die bestehende Ordnung ihre Glaubwürdigkeit verliert.

Wirksame Verwendung der Entwicklungshilfe

Während somit auf dem Gebiet des Handels die Grundlage für weitere Erörterungen über eine Anpassung der Welthandelsordnung gelegt wurde, gehen die Empfehlungen, die auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe einstimmig angenommen wurden, zumindest zum Teil mehr ins Einzelne. Das gilt einmal für die Empfehlung, daß jedes Industrieland ein Prozent seines Volkseinkommens für die Entwicklungshilfe aufbringen soll. Neu ist daran freilich nur, daß dieses Ziel nicht mehr für die Gesamtheit der Industrieländer, sondern für den Nettokapitalaufwand jedes der Industrieländer gesondert aufgestellt wurde. Wichtiger als die Festlegung dieses Ziels ist jedoch die Bereitschaft, künftig nicht nur die Aufwendungen der Industrieländer, sondern auch den Beitrag der Entwicklungsländer zu erörtern. Die Erörterungen hierüber sind auf der Konferenz zu kurz gekommen. Die Entwicklungs-

länder wollten nicht, wie es ein indischer Delegierter im privaten Gespräch ausdrückte, „schulmeisterliche Belehrungen“ anhören. Es ist jedoch auf die Dauer ausgeschlossen, sich nur über die Höhe und die Ausgestaltung der Hilfe der Industrieländer zu verständigen und nicht gleichzeitig die Voraussetzungen, unter denen diese Hilfe in den Entwicklungsländern allein wirksam werden kann, zu erörtern. Eine solche Erörterung muß u. a. auch die Frage der Aufnahmefähigkeit der Entwicklungsländer für fremdes Kapital umfassen. Dem oft beschworenen Grundsatz der internationalen Solidarität wird nur eine derart umfassende Erörterung aller Gesichtspunkte gerecht. Nur unter dieser Voraussetzung läßt sich auch die öffentliche Meinung in den Industrieländern für die Belange der Entwicklungsländer erwärmen. Eine solche Erörterung vermag allerdings nur dann fruchtbar zu werden, wenn sie sich nicht so sehr in allgemeinen Feststellungen und Forderungen verliert, sondern sich mehr den unterschiedlichen Verhältnissen in den einzelnen Ländern zuwendet.

Wachstumsziele und Entwicklungshilfe

Eine auf diese Weise stärker an den jeweiligen Sachfragen orientierte Diskussion könnte auch in der Frage der Wachstumsziele zu einer Annäherung der Standpunkte führen. Die Vertreter der westlichen Länder hatten für das Bestreben einiger Entwicklungsländer, das von den Vereinten Nationen proklamierte Ziel eines jährlichen Wachstums von fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts neu zu bestimmen und als Bezugsgröße das Prokopfeinkommen zu wählen, wenig Verständnis. Aber auch wenn man sich bewußt ist, daß für das Denken in Entwicklungsplänen dieser Frage eine gewisse Bedeutung zukommt, wird man der Aufstellung globaler Wachstumsziele wenig abgewinnen können. Man hat sich schließlich darauf geeinigt, die Frage des möglichen Wachstumszieles unter Beachtung der jeweiligen Verhältnisse des einzelnen Landes zu prüfen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Industrieländer sich in Genf verpflichtet hätten, dann auch für den Kapitalzufluß, dessen Notwendigkeit sich bei dieser Prüfung ergeben kann, zu sorgen. Eine derartige unübersehbare Verpflichtung kann keine Regierung übernehmen. Die Forderung nach mehr Kapital- und technischer Hilfe aus öffentlichen Mitteln übersieht zudem, daß die dem System der Marktwirtschaft in erster Linie entsprechende Form der Entwicklungshilfe durch den Export privaten Kapitals geleistet wird. Es ist aber eine Binsenweisheit, daß der Zustrom privaten Kapitals zu einem nicht unwesentlichen Teil von dem Investitionsklima in den Entwicklungsländern abhängt. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, daß die Konferenz eine Empfehlung über die Förderung von privaten Kapitalinvestitionen angenommen hat.

Ausgleichsfinanzierung

Über die Frage einer Ausgleichsfinanzierung im Falle einer Verschlechterung der terms of trade zum Nachteil der Entwicklungsländer hat man sich nicht einigen können. Die Vertreter der Entwicklungsländer ließen sich leider nicht davon überzeugen, daß die Entwicklung der terms of trade nur einen Anhaltspunkt für eine bestimmte Preisentwicklung geben, daß sie aber keinen Maßstab für den erforderlichen Kapitalzufluß abgeben können. Auch die Begründung, es handle sich hier lediglich um einen Ausgleich ungerechtfertigter Gewinne, dürfte nur dann überzeugen, wenn man die Preisgestaltung nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten beurteilen will. Es ist allerdings möglich, daß der unvorhergesehene Ausfall von Exporterlösen den Entwicklungsprozeß eines Entwicklungslandes zurückzuwerfen droht, ohne daß die Möglichkeit besteht, den Internationalen Währungsfonds (IWF) in Anspruch zu nehmen. Für solche Fälle ist der britisch-schwedische Vorschlag einer ergänzenden

Finanzierung durch die Internationale Entwicklungs-Organisation (IDA) gedacht, der bei den westlichen Industrieländern eine günstige Aufnahme fand und zum Studium an die Weltbank überwiesen wurde. Dieser Vorschlag vermeidet die Gefahr, daß Kapitalmittel zur Finanzierung von Devisenausfällen eingesetzt werden, die auf eine fehlerhafte Politik der Entwicklungsländer selbst zurückgeführt werden müssen. Er stellt im übrigen eine nützliche Fortentwicklung der bisherigen internationalen Finanzierungsmöglichkeiten dar.

Spielregeln des künftigen Gesprächs

Die Welthandelskonferenz war der Beginn eines Dialogs. Auch seine Spielregeln müssen erst im einzelnen ausgearbeitet werden. Hierfür bietet die Schlußphase der Konferenz, in der

man sich über die wichtigsten Fragen alleits zu einigen vermochte, einen hoffnungsvollen Ansatz. Es ist nicht leicht, ein Verfahren zu finden, das die Interessen einer Gruppe, die viele und bevölkerungsreiche Staaten umfaßt, den Interessen einer Gruppe von Ländern, denen die überragende wirtschaftliche Bedeutung zukommt, angleicht. Es sollte jedoch, schon mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung, künftig möglichst vermieden werden, die mehrheitliche Abstimmung als Mittel der Willenskundgebung auf wirtschaftlichem Gebiet zu verwenden, da dieses Verfahren allzuleicht den Eindruck erweckt, als sollte die Forderung der Mehrheit gegen den Willen der Minderheit durchgesetzt werden.

Anmerkung der Redaktion:
! Weitere Beiträge über die Welthandelskonferenz s. in VN Heft 6/62 und 2 bis 4/64.

Bundesrepublik und Internationale Arbeitsorganisation

Beteiligung am Technischen Hilfeleistungsprogramm der IAO

DR. HANS-HERBERT LANGEN
Internationales Arbeitsamt, Zweigstelle Bonn

Seit nunmehr 45 Jahren bemüht sich die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO), die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in allen Ländern der Welt zu verbessern. Die IAO ist eine gemeinsame Einrichtung von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus 110 selbständigen Staaten und beschäftigt heute in ihrem Genfer Hauptamt mehr als 1000 Mitarbeiter. Neben ihrer Tätigkeit als Forschungs- und Informationszentrum für alle Fragen des Arbeitslebens wurden nach 1930 Sachverständige zur Beratung über Probleme der Gewerbeschäftigten, der Sozialversicherung und der Berufsausbildung in viele Mitgliedsstaaten entsandt und Fachkräften aus diesen Ländern die Gelegenheit geboten, durch Besuche in Ländern mit beispielhaften Einrichtungen auf diesen Gebieten und durch die Teilnahme an den von der IAO veranstalteten Seminaren ihre Fachkenntnisse zu erweitern. Unter dem neuen Namen „Entwicklungshilfe“ hat dieser Zweig der Tätigkeit der IAO nach 1946 einen bedeutenden Aufschwung genommen, als die IAO den Status einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen erhielt. Mehr als 50% des Budgets der IAO wurden 1963 direkt für Projekte der Entwicklungshilfe ausgegeben.

Innerhalb des Technischen Hilfeleistungsprogrammes der UN wurden der IAO vor allem Aufgaben aus den folgenden Sachgebieten zur Durchführung übertragen:

1. Eingliederung der Arbeitskräfte in den Wirtschaftsprozess. Hierzu gehören Analysen über den Bedarf an Arbeitskräften allgemein und über den Bedarf an Facharbeitern bestimmter Kategorien, Lehrlingsausbildung, Ausbildung von Vorarbeitern, Meistern und Instruktoren, berufliche Weiterbildung und Anlernen ungelernter Arbeitskräfte für die Tätigkeit in Industrie und Handwerk.
2. Aus- und Fortbildung betrieblicher Führungskräfte auf den Gebieten der Produktivitätsförderung, betriebliches Rechnungswesen, Personalführung.
3. Förderung des Genossenschaftswesens, des Handwerks und der Kleinindustrie.
4. Auf- und Ausbau der Arbeitsverwaltung, der Arbeitsaufsicht und der Sozialversicherung, Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Deutschland gehörte schon immer zu den wichtigsten Mitgliedsländern der IAO. Auf der ersten Internationalen Arbeitskonferenz 1919, also unmittelbar nach Ende des Ersten Weltkrieges, wurde Deutschland in die IAO aufgenommen. Bis 1939 hatte Deutschland als eines der 10 Länder mit der

größten wirtschaftlichen Bedeutung einen ständigen Sitz im Verwaltungsrat der Organisation und war bis in die Verwaltungsspitze durch hervorragende Mitarbeiter vertreten. Nach dem Austritt der Hitlerregierung aus der IAO 1939 dauerte es bis 1951, ehe Deutschland wieder Mitglied der IAO wurde. Seitdem hat die Bundesrepublik in den meisten Organen der Organisation ihre frühere Bedeutung zurück- erhalten.

Die Beteiligung der Bundesrepublik am Technischen Hilfeleistungsprogramm der IAO erfolgt durch die Entsendung deutscher Sachverständiger in die Entwicklungsländer, durch die Hilfe bei der Einrichtung und Ausstattung von Lehrwerkstätten in diesen Ländern und durch die Ausbildung von Stipendiaten aus Entwicklungsländern in der Bundesrepublik. Außerdem wird ein erheblicher finanzieller Beitrag zur Finanzierung dieser und anderer Aufgaben geleistet, welche die IAO aus ihrem eigenen Budget oder mit Hilfe von Mitteln aus dem Fonds für das Erweiterte Technische Hilfeleistungsprogramm und aus dem Sonderfonds der UN finanziert.

Ende 1963 waren 15 deutsche Staatsangehörige als Berater im Auftrage der IAO in Afrika, Asien und Südamerika tätig. Bei den Schwierigkeiten, deutsche Fachleute zu finden, die sowohl über hervorragende Fachkenntnisse und die notwendigen menschlichen Qualitäten verfügen, als auch fließend eine Fremdsprache beherrschen, kann dieser geringe Anteil an den fast 500 Sachverständigen der IAO kaum überraschen. Erfreulicherweise wird sich diese Zahl 1964 kräftig erhöhen. Die wachsende Verbreitung der englischen und französischen Sprache in Deutschland läßt hoffen, daß sich diese Entwicklung während der kommenden Jahre fortsetzen wird.

Als Beispiel für den Einsatz deutscher Sachverständiger soll hier kurz über das Dieselprojekt in Ostpakistan berichtet werden, das von Herrn Mörke geleitet wird. Bei dem kürzlichen Besuch von Bundespräsident Lübke in Ostpakistan konnte Herr Mörke diesem die Einrichtungen des Ausbildungszentrums zeigen.

Innerhalb des derzeitigen 5-Jahresplanes der Pakistanischen Regierung spielt die Verbesserung des Transportwesens eine überragende Rolle. Der Bau von Staudämmen und Flußregulierungen, von Kraftwerken und Industrieanlagen stellt Anforderungen, denen die herkömmlichen Transportmittel nicht gewachsen waren. Wegen des ausgedehnten Netzes an Flüssen und natürlichen Wasserwegen in Ostpakistan wird der weitaus größte Teil des Transportes mit Segelbooten auf dem Wasser abgewickelt. Die geringe Kapazität dieser Segelboote und die von vielen Zufällen abhängigen Wind-