

Handel statt Entwicklungshilfe

Jürgen von Hagen

1. Einleitung

Seit dem Ende des 2. Weltkriegs und dem Ende des europäischen Kolonialismus ist es üblich geworden, dass reiche und entwickelte Staaten (sprich: industrialisierte und marktwirtschaftlich orientierte Staaten Europas und Nordamerikas) armen und wenig entwickelten Staaten Entwicklungshilfe leisten. Die richtige Art der Entwicklungshilfe bleibt jedoch umstritten. Traditionell bestand Entwicklungshilfe in der Zahlung von Transfers für Lebensmittelkäufe und der Finanzierung von Industrie- oder Infrastrukturprojekten in den Entwicklungsländern. In den 1970er und 1980er Jahren setzte sich in der entwicklungspolitischen Diskussion jedoch zunehmend die Ansicht durch, dass diese Form der Entwicklungshilfe häufig nicht zielführend ist, weil es an geeigneter politischer und administrativer Betreuung und Aufsicht der Projekte und ihrer Finanzierung mangelt (World Bank 1992; Kaufmann 2009). Zu den wichtigsten Schwächen zählen der Mangel an Selbstverantwortung (*ownership*) an den geförderten Projekten in den Entwicklungsländern, verbunden mit dem Aufbau wenig effizienter Produktionsstätten, die Verfestigung von Industriestrukturen mit wenig Entwicklungspotenzial, verbreitete Korruption und die wachsende Abhängigkeit der Empfängerländer von Entwicklungshilfe (*aid dependence*). Die Weltbank und andere entwicklungspolitische Institutionen haben auf diese Einsicht reagiert, indem sie Entwicklungsfinanzierung mit der Förderung politischer und institutioneller Reformen zur Stärkung der Demokratie und der Marktwirtschaft verbunden haben.

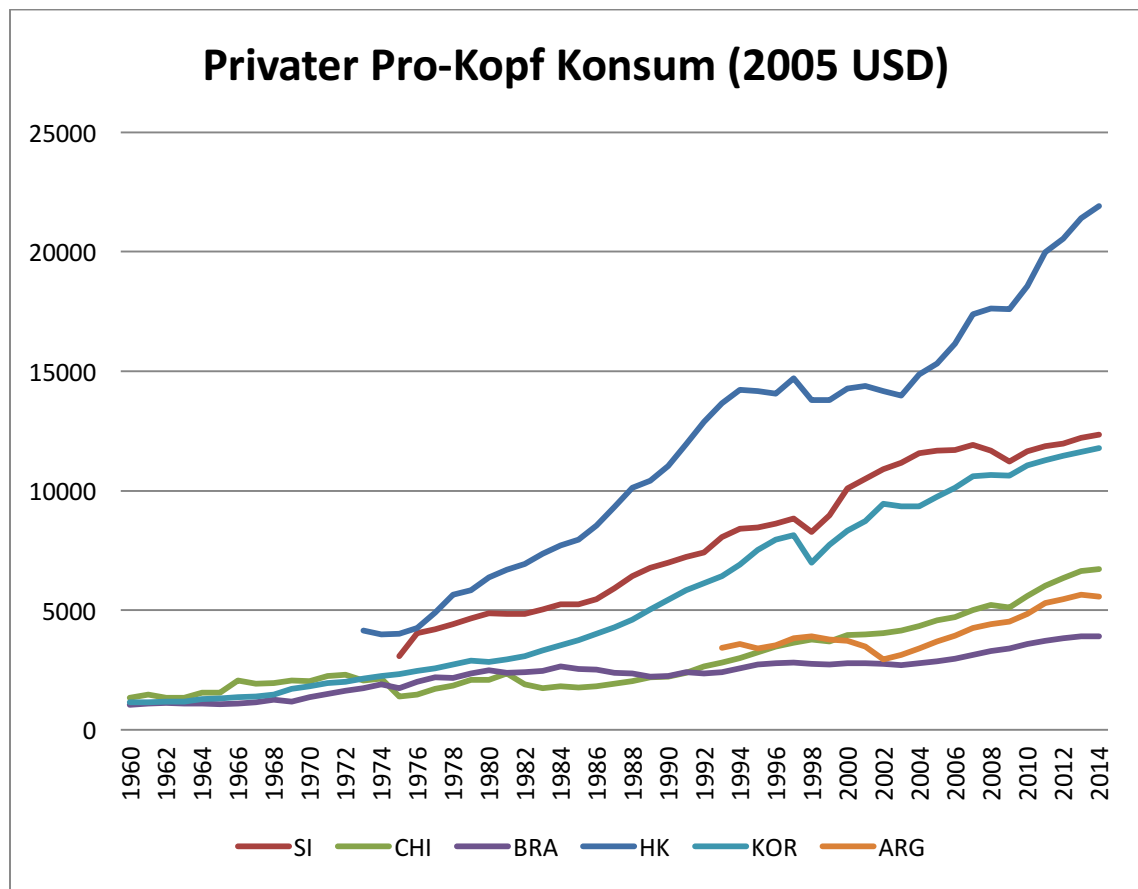
Eine zweite entwicklungspolitische Diskussion der 1960er und 1970er Jahre betrifft die Wahl der Entwicklungsstrategie. In den 1950er Jahren propagierten die UNO und besonders ihre Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL) unter der Leitung des argentinischen Ökonomen Raúl Prebisch die sog. Importsubstitution als bevorzugte Entwicklungsstrategie (Dosman, 2008). Prebischs Konzept war wesentlich geprägt von der Erfahrung besonders der lateinamerikanischen Länder in der Zwischenkriegszeit, als Europa und Nordamerika als Reaktion auf die Große Depression ihre Märkte für Agrarimporte abschotteten, damit diese Länder ihre traditionellen Exportmärkte verschlossen und ihren wirtschaftlichen Absturz beschleunigten. Die als „Prebisch-Singer Hypothese“ bekannte Vermutung eines säkularen Verfalls der relativen Preise von Agrarerzeugnissen und mineralischen Rohstoffen gegenüber Industrieprodukten lieferte eine weitere, wichtige Motivation dieser Strategie. Sie hat sich allerdings seither empirisch nicht bewährt (von Hagen 1989; Stürmer 2013). Das Konzept der Importsubstitution stand in der Tradition der Schutzzollpolitik des deutschen Ökonomen Friedrich List (1789-1846). Es sah vor, dass Entwicklungsländer sich durch den Aufbau eigener Industrien vom Import von Industrieerzeugnissen aus den entwickelten Ländern unabhängig machen sollten. Um

dies zu erreichen, sollten Zölle und andere Handelsbarrieren die jungen, auf die heimischen Märkte in den Entwicklungsländern ausgerichteten Industrien vor dem Wettbewerb aus den entwickelten Ländern schützen. Besonders in Argentinien und Brasilien aber auch in anderen lateinamerikanischen Ländern führte diese Strategie zu gravierenden wirtschaftlichen Fehlentwicklungen (Baer 1972). Grund dafür war einerseits die geringe Größe der industriellen Binnenmärkte in den Entwicklungsländern. Sie führte dazu, dass Größenvorteile in der Produktion nicht ausgenutzt werden konnten. Andererseits waren die lokalen Märkte aufgrund der Abschottung gegenüber dem Ausland wenig wettbewerbsintensiv. Infolgedessen gab es für die Produzenten wenig Anreiz zu effizienter Produktion und zur Einführung technischer Neuerungen.

Der Importsubstitution gegenüber stand seit Ende der 1960er Jahren die Strategie der exportorientierten Entwicklung, die v.a. in Asien befolgt wurde und dort besonders in den sog. Asiatischen Tigerstaaten, Hongkong, Singapur, Südkorea und Taiwan rasche und große Erfolge verzeichnete (Harvie und Lee 2003). Nach diesem Konzept sollten Entwicklungsländer Industrien aufbauen, die für den Weltmarkt produzieren und damit das Problem zu geringer Binnenmarktgröße überwinden. Der Wettbewerb mit den Industrien in den entwickelten Ländern sollte sie von Anfang an zu effizienter Produktion und der Verwendung moderner Technologien zwingen. Exportorientierte Entwicklung will also die Entwicklungsländer nicht von den Weltmärkten abkoppeln sondern in die Weltmärkte integrieren.

Abbildung 1 verdeutlicht die Auswirkungen dieser unterschiedlichen Strategien anhand des realen privaten Pro-Kopf Konsums in drei asiatischen (Hongkong, Korea und Singapur) und drei lateinamerikanischen (Argentinien, Brasilien, Chile) Ländern.

Abbildung 1 – Privater Pro-Kopf Konsum (2005 USD)



Quelle: Weltbank (1992)

SI = Singapur, CHI = Chile, BRA = Brasilien, HK = Hong Kong, KOR = Korea, ARG = Argentinien

Während die privaten Konsumniveaus in den 1960er Jahren noch ähnlich waren, verzeichneten die asiatischen Länder und besonders Korea seit Beginn der 1970er Jahre deutlich höheres Konsumwachstum als die lateinamerikanischen Länder. Abbildung 2 zeigt, dass es einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen dem pro-Kopf Einkommen von Entwicklungsländern im Jahr 2012 und dem Anteil der Exporte an ihrem Bruttoinlandsprodukt gibt.

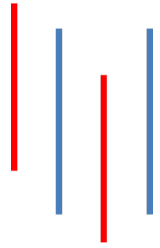
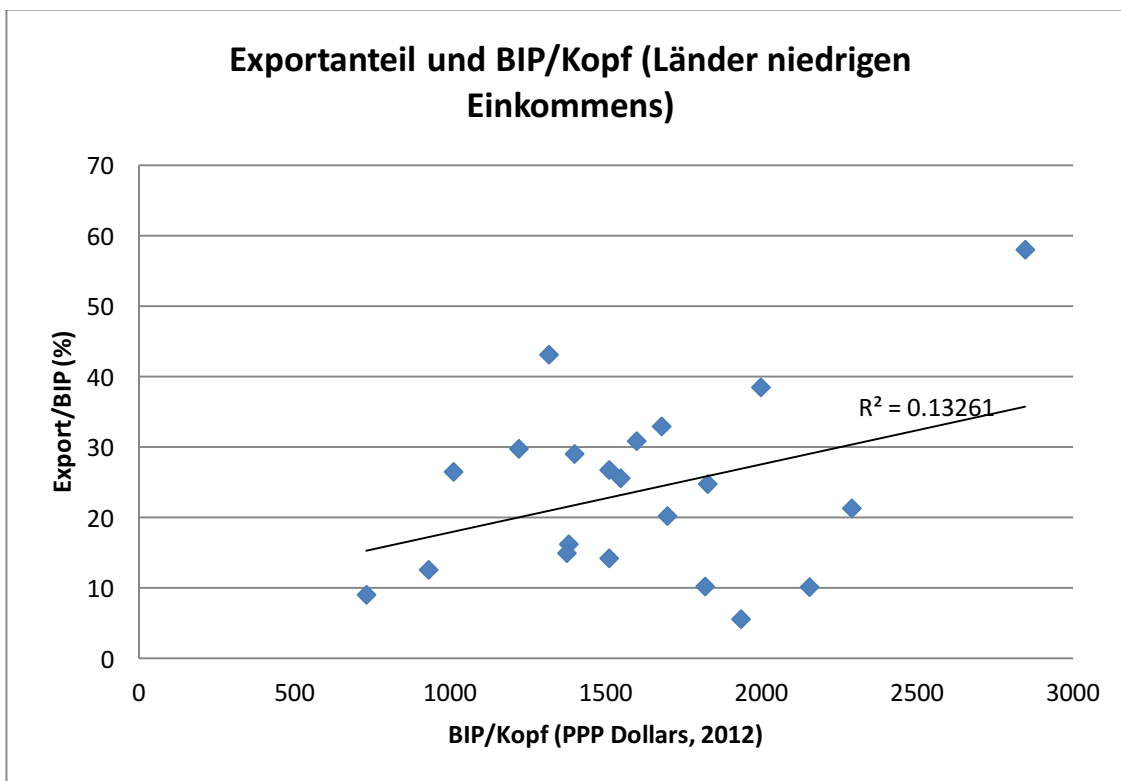
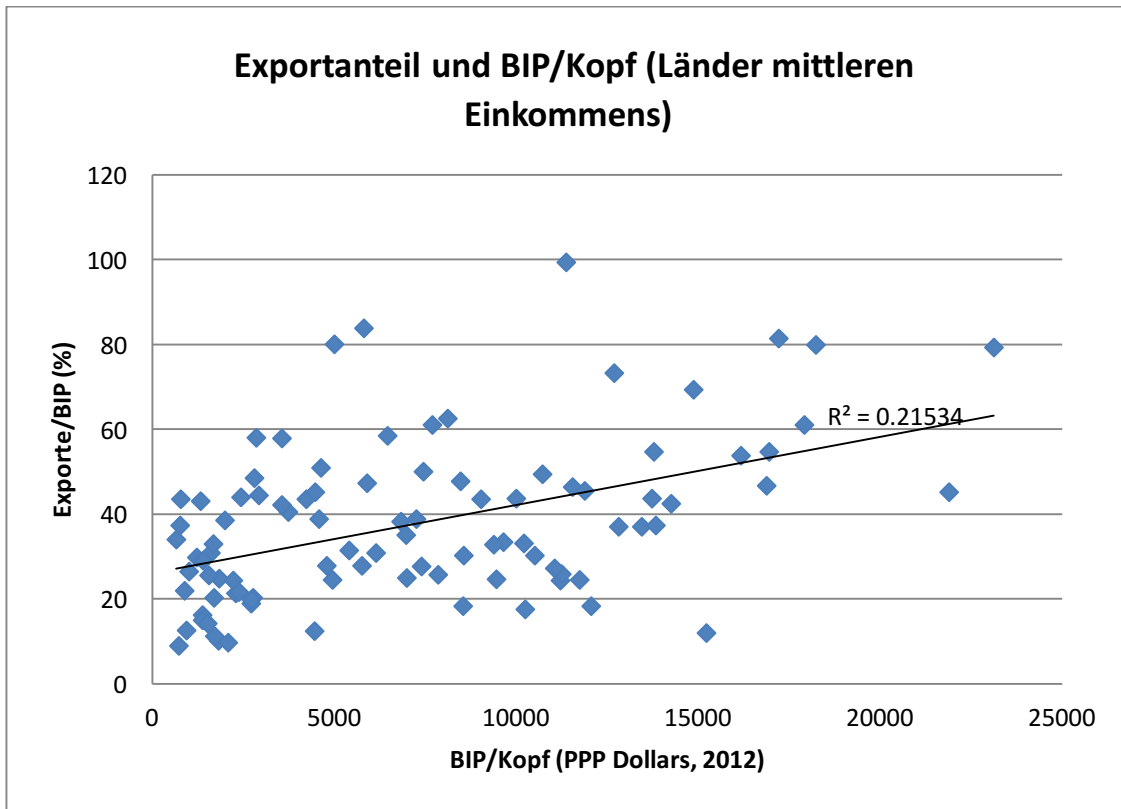


Abbildung 2 – Pro-Kopf Einkommen und Exportanteil am BIP



Quelle: Weltbank (1992)

In der oberen Grafik betrachten wir insgesamt 94 Länder mit mittleren Einkommen nach der Klassifikation der Weltbank, wobei wir OECD Länder, Mitgliedsländer der EU und Länder, die sich in einem Krieg oder Bürgerkrieg befanden oder von einem Handelsembargo betroffen waren, nicht berücksichtigen. In der unteren Grafik betrachten wir Länder mit niedrigem Einkommen wiederum ohne solche, die unter Bürgerkriegen, Kriegen oder Embargos leiden. Die beiden Grafiken zeigen, dass eine stärkere Teilnahme am internationalen Handel tendenziell mit einem höheren pro-Kopf Einkommen einhergeht. Nach Azevedo (2015) sind zwischen 1990 und 2015 rund eine Milliarde Menschen in den Entwicklungsländern der extremen Armut entkommen. Nach Berechnungen der Welt Handelsorganisation sind rund zwei Drittel dieser Armutsreduktion auf wirtschaftliches Wachstum in den Entwicklungsländern zurückzuführen. Internationaler Handel war ein wesentlicher Motor dieses Wachstums. All dies deutet darauf hin, dass die Exportorientierung als Entwicklungsstrategie erfolgreicher war als die Importsubstitution.

Die exportorientierte Entwicklungsstrategie setzt allerdings voraus, dass die Entwicklungsländer für ihre Erzeugnisse in den entwickelten Ländern Absatzmärkte finden können. Das Problem ist, dass die entwickelten Länder ihre Märkte gegenüber Ausfuhren aus Entwicklungsländern durch relativ hohe Zölle und andere Handelsbarrieren abschotten, so dass die Entwicklungsländer ihre komparativen Kostenvorteile nicht wahrnehmen können. Aus diesem Problem erwächst der Ruf nach *Trade not Aid*, also Zugang zu den Märkten in den entwickelten Ländern anstelle von Finanzhilfen.

In diesem Papier werde ich diese Forderung näher betrachten. Zunächst werde ich darstellen, wie sich die Struktur des Handels zwischen entwickelten und Entwicklungsländern in den letzten 50 Jahren verändert hat. Vor diesem Hintergrund diskutiere ich die Forderung von *Trade not Aid*, um dann kurz auf das Konzept von *Aid for Trade* der Weltbank einzugehen. Abschnitt 4 endet mit einigen Schlussfolgerungen für eine christlich orientierte Entwicklungspolitik.

2. Welthandelsmuster

Seit dem 2. Weltkrieg hat sich der internationale Handel als Wachstumsmotor der globalen Produktion erwiesen. Abbildung 3 zeigt, dass der globale Güterhandel seit 1950 stets schneller gewachsen ist als die globale Güterproduktion.

Abbildung 3 – Wachstum von Welthandel und -produktion nach Gütergruppen (%)

	1950-63		1963-73		1973-90		1990-2004	
	Handel	Produktion	Handel	Produktion	Handel	Produktion	Handel	Produktion
Alle Güter	7,7	5,2	9,0	6,1	3,8	2,7	5,7	2,5
Landw. Erzeugnisse	4,5	2,9	4,0	2,5	2,4	2,3	3,7	2,2
Brennstoffe, Bergbau	7,2	4,8	7,6	5,0	0,5	0,9	3,6	1,6
Industrienerzeugnisse	8,6	6,6	11,3	7,4	5,5	3,1	6,3	2,6

Quelle: Weltbank (1992)

In allen Gütergruppen und Teilperioden mit Ausnahme allein der Brennstoffe und Bergbauerzeugnisse zwischen 1973 und 1990 lagen die Wachstumsraten des Welthandels stets über der Weltproduktion. Das Zusammenspiel von Wettbewerb, Marktgröße und Spezialisierung, auf das schon Aristoteles und Adam Smith als Ursache für wirtschaftliches Wachstum hingewiesen haben, zeigt sich hier deutlich.

Die Struktur des Welthandels spiegelt die internationale Arbeitsteilung in der Weltwirtschaft wider. Die „klassische“ internationale Arbeitsteilung, die etwa von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des 2. Weltkriegs vorherrschte (Findley und O'Rourke 2007), war von zwei Charakteristika geprägt: Erstens einer Kern-Peripherie Struktur mit den Industrieländern im Kern und den Entwicklungsländern an der Peripherie. Der Welthandel war dabei dominiert von dem Handel der Kernländer untereinander. Handel zwischen Ländern an der Peripherie spielte kaum eine Rolle. Zweitens bestand der Handel der Industrieländer untereinander überwiegend aus dem Austausch unterschiedlicher Industriewaren, während der Handel zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern

überwiegend aus dem Tausch von Industriewaren, die in den Kernländern hergestellt wurden, gegen Rohstoffe und Agrarerzeugnisse, die in den Entwicklungsländern hergestellt wurden, bestand.

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der Weltmarktanteile im Export seit 1948.

Abbildung 4 – Weltmarktanteile im Export (%)

	1948	1963	1983	2004	2012
Nordamerika	28,3	19,9	16,8	14,9	12,9
USA	21,7	14,9	11,2	9,2	8,4
Europa	31,5	41,4	43,5	45,3	34,7
Asien	13,6	12,4	19,1	26,8	33,2
Japan	0,4	3,5	6,4	6,4	4,3
China	0,9	1,3	1,2	6,7	11,1
Lateinamerika	11,4	6,3	4,4	3,1	4,1
Afrika	7,3	5,7	4,5	2,6	3,4

Quelle: World Trade Organization (WTO)

1948 waren die USA die dominierende Exportnation, auf Nordamerika und Europa zusammen entfielen etwa 60 Prozent (%) der weltweiten Exporte. Diese Dominanz hat sich bis 2012 deutlich abgeschwächt, und zwar v.a. durch die starke Abnahme des Anteils Nordamerikas bzw. der USA. Der Anteil Europas stieg aufgrund der europäischen Integration bis Anfang der 1960er Jahre stark an. Seit Beginn dieses Jahrhunderts ging er jedoch deutlich zurück und liegt heute wieder etwas über dem Anteil Europas im Jahr 1948. Die stärkste Zunahme verzeichnete Asien mit einer Steigerung von 13,6% der Weltexporte auf 33,2 %. Seit Anfang der 1980er Jahre ist die Zunahme des chinesischen Anteils an den Weltexporten besonders deutlich. Dagegen haben Afrika und Lateinamerika stetig an relativer Bedeutung als Exporteure verloren.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Exportanteile von Industrieländern und Entwicklungsländern seit 1963.

Abbildung 5 – Regionale Struktur des Welthandels (% des Welthandelsvolumens)

Exporte nach	Exporte aus						VRC
	IL	EL	USA	EU	J	D	
Welt 1963	66,6	20,5	12,8	24,5	7,2	9,0	
1990	71,9	21,2	12,5	39,8	7,2	11,5	1,9
2012	58,4	41,6	8,7	31,3	4,5	7,4	11,6
Industrieländer (IL) 1963	48,8	14,7	7,7	19,0	1,9		
1990	55,8	12,8	8,1	33,2	4,0	10,1	1,5
2012	37,8	20,1	5,6	23,3	1,7	4,7	5,7
Entwicklungsländer (EL) 1963		4,2	4,3	4,6	1,5		
1990	13,8	6,8	4,1	4,5	2,9	2,0	0,3
2012	18,2	16,5	6,2	9,4	2,7	1,6	2,7
USA 1963				2,1	1,1	1,0	
1990				2,8	2,0	0,8	0,2
2012				1,5	0,4	0,3	0,6
Europäische Union (EU) 1963				10,3	0,2	3,4	
1990				24,2	1,2	5,8	0,2
2012				20,3	0,3	4,3	0,9
Japan (J) 1963						0,1	
1990						0,5	0,3
2012						0,1	0,8

Quelle: Internationaler Währungsfonds

Direction of Trade Statistics. D = Deutschland, VRC = Volksrepublik China

Anfang der 1960er Jahre beobachtete man noch sehr deutlich eine klassische Struktur des Welthandels. Die Industrieländer hatten einen Anteil von zwei Dritteln an den Weltexporten. Fast 50% der Weltexporte waren Handel zwischen Industrieländern. Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel betrug knapp ein Fünftel, der Handel von Entwicklungsländern untereinander spielte mit 4,2% des Welthandels praktisch keine Rolle. Dies entsprach noch der klassischen Kern-Peripherie Struktur. Bis 2012 hatte sich dieses Bild deutlich verändert. Der Anteil der Industrieländer an den Weltexporten sank auf knapp unter 60%, der Anteil des Handels zwischen Industrieländern auf unter 40%. Er

macht damit etwa so viel aus wie der Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel stieg auf 40%, der Anteil des Handels zwischen Entwicklungsländern auf 16,5%. Damit hat sich die klassische Kern-Peripherie Struktur aufgelöst. Die Abbildung verdeutlicht auch die wachsende Bedeutung Chinas als Handelsnation. Die Abbildungen 6A und 6B zeigen allerdings, dass man dies differenzierter betrachten muss.

Abbildung 6A – Handelsstruktur der Entwicklungsländer, 1995 (% der Exporte aus Entwicklungsländern)

Exporte nach	Exporte aus Entwicklungsländern in				
	Asien	Afrika	Latein-amerika	Mittlerer Osten	Europa
Welt	70,3	7,2	14,9	8,7	7,6
Industrieländer	36,4	1,8	10,6	4,7	3,6
Entwicklungsländer	32,8	5,2	4,2	3,8	3,8

Quelle: UNCTAD

Abbildung 6B – Handelsstruktur der Entwicklungsländer, 2012 (% der Exporte aus Entwicklungsländern)

Exporte nach	Exporte aus Entwicklungsländern in				
	Asien	Afrika	Latein-amerika	Mittlerer Osten	Europa
Welt	71,2	7,1	12,4	14,4	9,3
Industrieländer	25,9	3,9	7,1	4,9	4,7
Entwicklungsländer	43,7	3,2	5,0	9,3	2,0

Quelle: UNCTAD

Sie teilen die Gruppe der Entwicklungsländer auf in solche in Asien, Afrika, Lateinamerika und Europa und zeigen den Anteil der jeweiligen Regionen an den gesamten Exporten aus Entwicklungsländern. Seit Mitte der 1990 Jahre dominieren die asiatischen Entwicklungsländer den Welthandel der Entwicklungsländer insgesamt. 1995 kamen

70,3% aller Exporte aus Entwicklungsländern aus Asien, 2012 waren es 71,2%. Die Angaben für den Mittleren Osten belegen, dass es sich dabei nicht um Ölexporte handelt. Interessant ist an dieser Abbildung auch, dass die asiatischen Entwicklungsländer 1995 knapp die Hälfte (36,4% von 70,3%) und 2012 deutlich über die Hälfte ihrer Exporte in andere Entwicklungsländer lieferten. 2012 entfiel knapp die Hälfte aller Exporte asiatischer Entwicklungsländer auf Exporte in andere Entwicklungsländer innerhalb der asiatischen Region. Damit bildet sich eine regionale Struktur des Welthandels heraus, die drei große Kerne hat, nämlich die entwickelten Länder Europas und Nordamerika und Asien. Abbildung 7 betrachtet die Güterstruktur des Welthandels.

Abbildung 7 – Güterstruktur des Welthandels (%)

Exporte von	Exporte nach	Jahr	SITC 0+1	SITC 2+4	SITC 3+5	SITC 7	SITC 6+8
IL	Welt	60	13,8	12,9	11,7	26,9	31,6
		90	8,4	4,7	14,7	41,8	28,0
		02	7,0	2,0	17,0	44,0	25,0
		12	9,4	1,8	27,1	38,7	21,8
	IL	60	14,0	16,1	11,4	24,0	31,8
		90	8,3	4,7	14,7	41,0	29,9
		02	8,0	2,0	18,0	43,0	26,0
		12	9,8	1,5	28,7	35,6	23,1
	EL	60	13,4	4,4	11,7	34,8	31,1
		90	8,1	4,6	13,7	46,2	24,3
		02	6,0	2,0	13,0	50,0	23,0
		12	8,5	2,7	23,0	46,0	19,1
EL	Welt	60	30,3	26,6	29,7	0,8	12,4
		90	10,4	6,4	26,1	19,5	33,3
		02	7,0	1,0	23,0	36,0	29,0
		12	7,2	1,4	33,9	33,4	23,6
	IL	60	31,8	29,3	26,9	0,3	11,6
		90	10,5	6,1	21,2	18,9	34,5
		02	8,0	1,0	19,0	37,0	32,0
		12	6,6	1,3	32,1	32,7	26,8
	EL	60	25,7	18,5	39,7	2,3	15,0
		90	9,0	6,8	18,7	22,6	33,6
		02	6,0	2,0	23,0	37,0	27,0
		12	7,3	1,5	36,0	33,9	20,8

Quelle: UN (k.D.), Für 2002 und 2012 siehe Literaturverzeichnis¹

¹ Welt: Alle Marktwirtschaften, IL: Entwickelte Marktwirtschaften, EL: marktwirtschaftliche Entwicklungsländer. Gütergruppen: SITC 0+1: Nahrungsmittel, Getränke, Tabak; 2+4 Rohstoffe ohne Brennstoffe, Öle, Fette; 3+5: Mineralöle und verwandte Produkte, Chemikalien; 7: Maschinen und Transportausrüstungen; 6+8: andere industrielle Erzeugnisse. Für 2002 und 2012 sind SITC 22 und 4 der ersten Kategorie zugeordnet und Textilien in 2, 6, und 8 nicht enthalten.

Sie verwendet die Klassifikation der UN für Gütergruppen. Grob eingeteilt sind die Gütergruppen 0-2 und 4 Rohstoffe, Gruppe 3 und Gruppe 5 sind Mineralöle, damit verwandte Produkte und chemische Erzeugnisse und die Gruppen 6-8 Industrieerzeugnisse. Wieder beobachten wir Anfang der 1960er Jahre noch eine sehr klassische Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. 1960 betrug der Anteil der Rohstoffe an Exporten aus Industrie- in Entwicklungsländer 17,8%, der Anteil von Industrieerzeugnissen 65,9%. Umgekehrt machte der Export von Rohstoffen 61,1% der Exporte von Entwicklungs- in Industrieländer aus, der Anteil von Industrieerzeugnissen lediglich 11,9%. Im Handel der Entwicklungsländer untereinander betrug der Anteil von Industrieerzeugnissen 17,3%. 2012 dagegen betrug der Anteil von Industrieerzeugnissen an den Exporten von Industrie- in Entwicklungsländer 58,7%, in umgekehrter Richtung waren es 59,5%. Im Handel der Entwicklungsländer untereinander machten Industrieerzeugnisse 54,7% aus. Rohstoffe hatten einen Anteil von lediglich 7,9% an den Exporten aus Entwicklungs- in Industrieländer, gegenüber 11,2% in umgekehrter Richtung. Der globale Güterhandel ist heute ebenso wie der Handel zwischen Industrie- und Entwicklungsländern überwiegend Handel mit Industrieerzeugnissen.

Auch hier ist ein differenzierterer Blick angebracht. Abbildung 8 zeigt die Güterstruktur der Exporte von Entwicklungsländern im Jahr 2010.

Abbildung 8 – Güterstruktur des Handels von Entwicklungsländern (%)

Exporte aus	Exporte nach	SITC 0&1	SITC 2&4	SITC 3&5	SITC 7	SITC 6&8	SITC 25&65&84
Afrika	Welt	12	4	52	7	20	8
	IL	10	3	52	7	22	12
	EL	14	6	41	8	17	5
Lateinamerika	Welt	17	2	21	34	22	5
	IL	14	2	18	41	22	5
	EL	25	3	30	15	22	3
West-asien	Welt	4	0	74	6	14	7
	IL	3	0	71	7	18	15
	EL	6	0	70	7	13	3
Übriges Asien	Welt	5	1	11	45	35	14
	IL	5	1	8	44	44	15
	EL	5	0	17	46	30	12
China	Welt	5	1	8	39	47	19
	IL	5	1	8	38	50	17
	EL	5	1	10	41	43	21

Quelle: UN (k.D.)

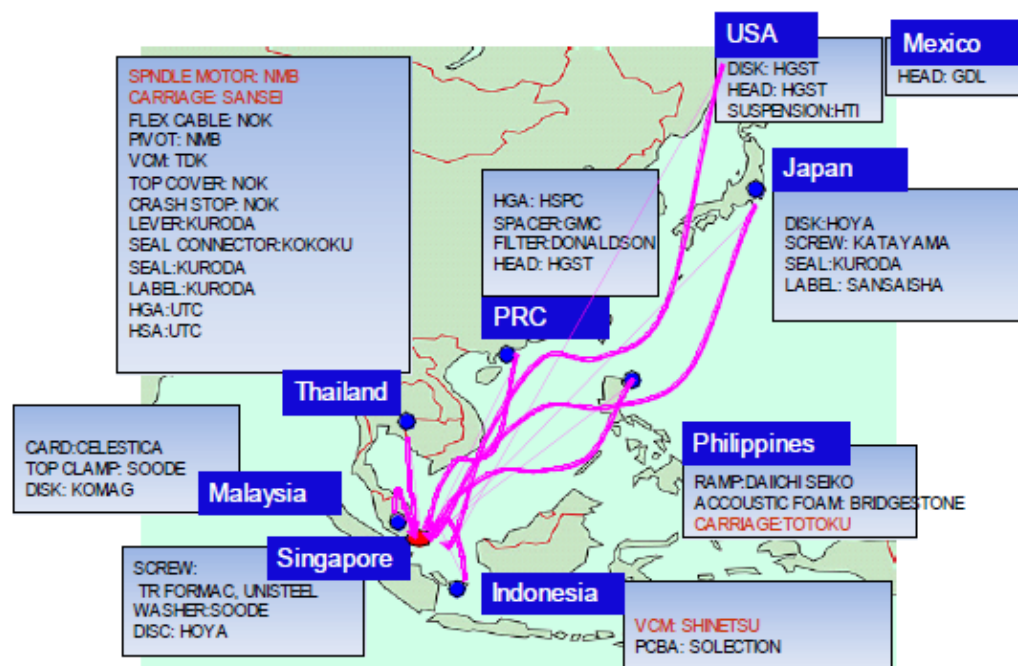
Hier sind SITC 25, 65 und 85 Papier, Stoffe und Textilien. Die Tabelle zeigt, dass die starke Konzentration auf Exporte von Industrieerzeugnissen v.a. ein asiatisches (übriges Asien, also ohne die westasiatischen Ölexporture) Phänomen ist. Für diese Region liegt der Anteil der Industrieerzeugnisse an den gesamten Exporten bei 80%, für Exporte in Industrieländer sogar 88%. Auch in Lateinamerika ist der Anteil von Industrieerzeugnissen an den Exporten mit 54% inzwischen auch viel höher als früher; auch hier ist er im Handel mit Industrieländern mit 63% deutlich größer als im Handel mit anderen Entwicklungsländern, wo er lediglich 37% beträgt. Für Afrika gilt dies nicht, dort ist der Anteil

der Industrierzeugnisse lediglich 27% und es gibt kaum einen Unterschied zwischen dem Handel mit Industrieländern und dem mit Entwicklungsländern.

Zugleich beobachtet man in der Entwicklung des internationalen Handels seit den 1980er Jahren eine starke Zunahme des Handels mit Zwischenprodukten. Während internationaler Handel mit Industriegütern traditionell Austausch von Endprodukten unterschiedlicher Art ist, tauschen Länder zunehmend auch Produkte auf unterschiedlichen Stufen der Herstellung derselben Art von Endprodukten. Die Literatur bezeichnet dies mit dem Begriff der *global supply chains* (Baldwin 2006). Unterschiedliche Teile eines Produkts werden an unterschiedlichen Orten hergestellt und schließlich an wieder einem anderen Ort zu einem Endprodukt zusammengefügt. Kennzeichnend für diesen Handel ist also die vertikale Spezialisierung über Ländergrenzen hinweg, d.h. unterschiedliche Fertigungsstufen eines Endprodukts erfolgen in unterschiedlichen Ländern.

Abbildung 9 veranschaulicht dies Phänomen für die Fertigung eines Computer HDD Servers in Asien.

Abbildung 9 – Fertigungskette eines HDD Servers in Asien



Quelle: Hiratsuka (2011)

Teile des Servers werden in Thailand, Malaysia, Indonesien, den Philippinen und China hergestellt und nach Singapur gebracht, wo der Server zusammengebaut und dann nach Japan und in die USA verschifft wird und als Fertigungskomponente für Endgeräte fungiert. Die Beteiligung US-amerikanischer und japanischer Firmen an diesen Ketten ist typisch, da diese Firmen das technologische und Managementwissen einbringen, während die asiatischen Produzenten Lohnkostenvorteile ausnutzen.

Abbildung 10 veranschaulicht die geographische Struktur des internationalen Handels innerhalb solcher Fertigungsketten.

Abbildung 10 – Globale Fertigungsketten: Bilaterale Käufe des Zeilenlandes von Zwischenprodukten aus dem Spaltenland in Prozent des globalen Handels mit Zwischenprodukten

I2P trade, 2009	UK	Germany	France	Italy	NL	Belgium	Austria	Poland	Czech	Denmark	Spain	Portugal	Finland	Greece	Ireland	Turkey	Sweden	Brazil	Russia	India	Indonesia	Australia	Taipei	China	Japan	Korea	US	Mexico	Canada	RoW		
UK		0%			0%										0%																1%	
Germany	0%		1%	0%	0%	0%																		1%		0%					2%	
France		0%																													1%	
Italy																															1%	
NL		1%				0%																									0%	
Belgium		0%																														
Austria																																
Poland																																
Czech																																
Denmark																																0%
Spain																																0%
Portugal																																
Finland																																
Greece																																
Ireland																																0%
Turkey																																0%
Sweden																																0%
Brazil																																0%
Russia																																1%
India																																0%
Indonesia																																0%
Australia																																0%
Taipei																																0%
China		1%																						0%	1%	1%	2%					4%
Japan																								1%	1%	0%	0%					2%
Korea																								1%	0%	0%						1%
US	0%	0%													0%									1%	0%		1%	1%			4%	
Mexico																											1%					1%
Canada																											2%					1%
RoW	1%	1%	1%	1%	1%						0%						0%	0%		1%	0%	0%	0%	0%	4%	2%	1%	3%				

Notes: Bilateral purchases of intermediates by row nation from column nation as % of all I2P flows in WIOD data base; flows under 0.3% set to zero.
Source: Adapted from Baldwin and Lopez-Gonzales (2012).

Quelle: Baldwin (2012)

Sie zeigt, dass dieser Handel überwiegend innerhalb von drei großen Netzwerken stattfindet: Europa mit Deutschland als Kern, Südostasien mit Japan und den USA als Kernländer und Nordamerika mit den USA, Kanada und Mexiko. Die Literatur spricht inzwischen von den drei großen *global factories* Europa, Asien, Nordamerika. Zwischen diesen globalen Fertigungsketten findet kaum Austausch von Zwischenprodukten statt.

3. Trade not Aid

Der vorige Abschnitt zeigt, dass die Entwicklungspolitik v.a. in Asien in den letzten Jahrzehnten sehr stark auf die Exportorientierung gesetzt haben. Dies erfordert offensichtlich die Bereitschaft der entwickelten Länder, ihre Märkte für Exporte aus Entwicklungsländern zu öffnen. Die Forderung nach Marktöffnung steht hinter dem Slogan *Trade not Aid*.

3.1. Asien

Die empirische Evidenz des vorigen Abschnitts zeigt, dass die asiatischen Entwicklungsländer ihre exportorientierte Entwicklungsstrategie schon früh auf Industriewaren abgestellt haben. Handelspolitisch hatte das den Vorteil, dass diese Länder von den Zollsenkungen, die die Industrieländer bereits im Rahmen des GATT und später der WTO vereinbart hatten, profitieren konnten. Das betraf zunächst hauptsächlich Produkte, die mit einfachen Technologien und relativ schlecht ausgebildeten Arbeitskräften hergestellt werden konnten. Heute fallen darunter auch elektrische und elektronische Geräte aber auch Erzeugnisse der Stahl- und Eisenverarbeitung etc. Der Wettbewerbsvorteil der Entwicklungsländer gründet sich dabei auf ein geringeres Lohnniveau als in den entwickelten Ländern für Arbeitskräfte mit vergleichbarer Qualifikation.

In den Industrieländern hat die Einfuhr von Industrieerzeugnissen aus den asiatischen Entwicklungsländern zu erheblichen Strukturveränderungen geführt. Industrien, die nicht mehr wettbewerbsfähig waren, wurden geschlossen, Arbeitskräfte mussten besser qualifiziert werden oder sie wanderten ab in den Dienstleistungssektor oder die Dauerarbeitslosigkeit. Innerhalb der Europäischen Union ist Portugal ein besonders dramatisches Beispiel für diese Entwicklung. Das Land hatte sich nach dem Eintritt in die EU als Billiglohnland im europäischen Markt etabliert. Nachdem man versäumt hatte, sich auf die zunehmende Konkurrenz aus Asien einzustellen, erlebte Portugal seit Mitte der 1990er Jahre eine Phase permanenter Stagnation und Arbeitslosigkeit.

Für die asiatischen Länder zeigt sich jedoch, dass der Wettbewerbsvorteil als Billiglohnländer nur eine Durchgangsstation war. Mit zunehmender Ausbildung und zunehmendem Lohnniveau verschiebt sich die Industriestruktur zu technisch anspruchsvolleren Produktionen, eben der Integration in multinationale Fertigungsketten. Deren Betreibung benötigt mehr als geringe Zölle und geringe Löhne. Da der Aufbau internationaler Fertigungsketten hohe Investitionen und Technologieexporte erfordert, brauchen die Unternehmen besonderen Investitionsschutz und Schutz von technischem Wissen. Um dies zu leisten sind in den letzten 15 Jahren im asiatischen Raum eine Vielzahl „tiefer“ regionaler Integrationsverträge geschlossen worden, die neben der Reduktion von Zöllen v.a. Vereinbarungen auf diesen Gebieten beinhalten. Das Resultat ist ein Wirrwarr von sich teilweise überlappenden regionalen Integrationsgebilden, die die Transparenz des internationalen Handels schwächen. Für die beteiligten Länder ist diese Strategie inzwischen wichtiger geworden als ihr Engagement in der WTO. Eine weitere, zentrale Voraussetzung für die Integration in internationale Fertigungsketten ist die Sicherstellung pünktlichen und kostengünstigen Transports der Zwischenprodukte zur jeweils nächsten Fertigungsstufe. Dies erfordert sowohl eine geeignete physische Infrastruktur als auch eine effiziente und zuverlässige Verwaltung des Außenhandels, um Verzögerungen an den Grenzen zu vermeiden.

Ein besonders wichtiger Sektor in diesem Kontext ist die Textil- und Bekleidungsindustrie, die in den entwickelten Ländern durch das Multifaserabkommen von 1974 und ab 1994 durch das Abkommen über Textilien und Bekleidung im Rahmen der WTO mittels Quoten vor dem Wettbewerb aus Entwicklungsländern weitgehend geschützt war. Letzteres Abkommen ist 2005 ausgelaufen, China unterlag bis 2008 noch Einfuhrquoten

in den Industrieländern. Seit dem Auslaufen des Abkommens sind die Exporte von Textilien und Bekleidung aus China, dem weltgrößten Exporteur in diesem Sektor, und anderen asiatischen Ländern sehr stark gewachsen. Abbildung 11 illustriert dieses Wachstum.

Abbildung 11 – Wachstum der Textilexporte in die EU und USA, 2005-2012 (%)

	EU	US
Afrika	9,5	9,6
Asien	66,4	38,8
Lateinamerika	4,0	-24,8
China	143,9	108,9

Quelle: UNCTAD

Die Abbildung zeigt, dass lateinamerikanische Exporteure vor dem Auslaufen des Textil- und Bekleidungsabkommens über Handelsabkommen mit den USA dort einen Wettbewerbsvorteil gegenüber asiatischen Produzenten hatten.

Die meisten amerikanischen Bekleidungsunternehmen betreiben heute keine nationalen Fertigungsstätten mehr. Zugleich ist aber die amerikanische Textilindustrie sehr exportorientiert, d.h. für den US Markt Bekleidung wird in Lateinamerika und Asien oft aus amerikanischen Textilien hergestellt. Diese Handelsströme fallen ebenfalls unter die regionalen Integrationsabkommen, die die USA mit vielen asiatischen Staaten in den letzten 15 Jahren abgeschlossen haben.

3.2. Afrika und Lateinamerika

Für die Länder Afrikas und von Teilen Lateinamerikas verbindet sich mit dem Ruf nach Trade not Aid dagegen auch mit der Forderung nach der Öffnung der Märkte der Industrieländer für landwirtschaftliche Produkte. Afrikanische Ökonomen erwarten, dass die Marktöffnung in den entwickelten Ländern Afrika den Aufbau einer leistungsfähigen Landwirtschaft ermöglichen würde, da die Produktion für größere Märkte zu besseren Finanzierungsbedingungen für landwirtschaftliche Produzenten führen und Investitionen in landwirtschaftliche Infrastruktur rentabel machen würde. Auf diese Weise könnte Afrika in die Lage versetzt werden, mit Nahrungsmittelkrisen selbständig besser fertig zu werden als mit humanitärer Hilfe aus den entwickelten Ländern. Manche afrikanischen Ökonomen argumentieren sogar, dass humanitäre Hilfe im Fall von Lebensmittelknappheiten den Aufbau einer robusten Landwirtschaft in Afrika verhindert, und sehen darin eine zynische wirtschaftspolitische Strategie der entwickelten Länder.

Der Widerstand gegen eine solche Marktöffnung in den entwickelten Ländern kommt aus der überall politisch sehr starken Agrarlobby. Im Sinne der Politischen Ökonomie ist das interessant, denn offensichtlich hat es die Agrarlobby in den USA und der EU verstanden, ihre Interessen effektiver durchzusetzen als die der Konkurrenz aus Entwicklungsländern ausgesetzten Industrien.

3.3. Aid for Trade

In den afrikanischen und den ärmeren asiatischen Entwicklungsländern ist der Mangel an geeigneter Infrastruktur ein wesentliches Hindernis gegen die Zunahme von Exporten. Die Produkte dieser Länder verlieren aufgrund relativ hoher Transportkosten an Wettbewerbsfähigkeit. Die Weltbank hat auf diese Probleme gemeinsam mit der Welthandelsorganisation und der OECD mit einem Programm unter dem Titel *Aid for Trade* reagiert, das 2005 gestartet wurde (Hoekman und Wilson 2010; OECD-WTO 2015). Es zielt darauf ab, durch Verringerung der Handelskosten den Zugang der Produzenten in den Entwicklungsländern zu internationalen Märkten zu verbessern und ihnen die Integration in globale Fertigungsketten zu ermöglichen. Überhöhte Handelskosten resultieren aus Defiziten an Infrastruktur, die auf den internationalen Handel ausgerichtet ist, und sogenannten angebotsseitigen Handelsbarrieren. Zu letzteren zählen u.a. bürokratische Hindernisse im grenzüberschreitenden Handel, der Mangel an inländischen Möglichkeiten der Exportfinanzierung und das Fehlen ausreichender Qualitätssicherung (OECD-WTO 2015).

4. Folgerungen für christliche Entwicklungspolitik

Das alttestamentliche Gesetz kennt drei Strategien des Umgangs mit Armut. Die erste ist schlicht Freigiebigkeit gegenüber Armen. So heißt es in 5. Mose 15:7-8:

„Wenn einer deiner Brüder arm ist in irgendeiner Stadt in deinem Lande, das der HERR, dein Gott, dir geben wird, so sollst du dein Herz nicht verhärtet und deine Hand nicht zuhalten gegenüber deinem armen Bruder, sondern sollst sie ihm auf tun und ihm leihen, soviel er Mangel hat.“

Dabei sind Kredite an Arme nach biblischem Gebot zinslos. Im Fall einer akuten Notlage soll der, der genug hat, dem Betroffenen von seinem Eigentum leihen, auch auf die Gefahr hin, dass der Betroffene es nicht zurückzahlen kann.

Die zweite Art des Umgangs mit Armut ist die Umverteilung der Einkommen über den Zehnten. 5. Mose 26:12 schreibt vor: „Wenn du den Zehnten deines ganzen Ertrages zusammengebracht hast im dritten Jahr, das ist das Zehnten-Jahr, so sollst du ihn dem Leviten, dem Fremdling, der Waise und der Witwe geben, dass sie in deiner Stadt essen und satt werden.“ Fremdlinge, Witwen und Waisen waren die schwächsten Glieder der Gesellschaft im alten Israel, ihnen galt daher die besondere Fürsorge. Da sie kein Landeigentum besaßen, waren sie nicht in der Lage, für sich selbst zu sorgen. Hier geht es also um den Umgang mit Menschen, die dauerhaft nicht fähig sind, sich aus Armut zu befreien.

Die dritte ist die Vorschrift, den eigenen Acker nicht vollständig abzuernten, sondern einen Rest der Ernte für die Armen zu lassen. In 3. Mose 23:22 lesen wir: „Wenn ihr aber euer Land aberntet, sollt ihr nicht alles bis an die Ecken des Feldes abschneiden, auch nicht Nachlese halten, sondern sollt es den Armen und Fremdlingen lassen. Ich bin der HERR, euer Gott.“ Die Armen in Israel erhielten damit die Möglichkeit, sich durch ihre eigene Arbeit zu versorgen. So wurde ihre persönliche Würde respektiert, denn sie waren nicht abhängig vom Wohlwollen anderer. Das Gebot schränkt das Ernten der Armen nicht auf den unmittelbaren Eigenbedarf ein, wie etwa die Vorschrift zum Ährenraufen aus 5. Mose 23:26. Die Armen durften ernten, was vorhanden war, und erhielten damit auch

Zugang zu den Märkten für Bekleidung und andere Artikel des Grundbedarfs, die sie gegen das selbstgeerntete Getreide eintauschen konnten. Hier geht es also darum, den Armen Wege zu eröffnen, sich durch eigene Arbeit aus der Armut zu befreien.

Traditionelle Entwicklungshilfe entspricht eher den ersten beiden biblischen Grundsätzen. Sie hat, wie eingangs bemerkt, wenig zur Entwicklung beigetragen, auch wenn sie wirtschaftliche Not gelindert hat. Christliche Entwicklungspolitik muss darüber hinausgehen und sich auch an diesem dritten Grundsatz orientieren. Aus biblischer Sicht ist Arbeit ein wesentlicher Bestandteil dessen, was den Menschen ausmacht (Volf 1991). Nächstenliebe bedeutet darum auch und nicht zuletzt, dem Armen die Möglichkeit zu geben, sich durch eigene Arbeit wirtschaftlich zu versorgen. Handel statt Entwicklungshilfe entspricht diesem Grundsatz. Diesem Grundsatz zu folgen bedeutet, dass die Industrieländer ihre Märkte für Einfuhren aus den Entwicklungsländern in stärkerem Maße öffnen sollten als bisher.

Dass dies in den Industrieländern zu sozialen Problemen gerade in der Gruppe der wenig ausgebildeten Arbeitskräfte, die am stärksten mit den Arbeitskräften in Entwicklungsländern konkurrieren, führen wird, sei nicht verschwiegen. Das kann aus christlicher Sicht aber kein Grund sein, Entwicklungsländern den Weg aus der Armut zu versagen. Es zeigt letztlich, dass eine Politik, die auf die Überwindung der Armut in anderen Ländern abzielt, zugleich die Armut im eigenen Land im Blick behalten muss.

Literaturverzeichnis

- Azevedo, Roberto (2015), Opening remarks at the Aif for Trade Global Review, URL: https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra69_e.htm (abgerufen am 02.10.2016).
- Baer, Werner (1972), Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations, *Latin America Research Review*, Vol. 7, S. 95-122.
- Baldwin, Richard (2006), Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism, CEPR – Centre for Economic Policy Research.
- Baldwin, Richard (2012), Global Governance of Supply Chain Trade, CEPR – Centre for Economic Policy Research, CEPR Policy Insight, Vol. 64.
- Dosman, Edgar J. (2008), *The Life and Times of Raoul Prebisch: 1901-1986*, Montreal u.a.
- Findlay, Ronald und O'Rourke, Kevin H. (2007), *Power and the Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton u.a.
- Harvie, Charles und Lee, Hyun-Hoon (2003), Export Led Industrialization and Growth – Korea's Economic Miracle 1962-1989, Department of Economics, University of Wollongong, Economics Working Paper Series, Vol. 3.
- Hoekman, Bernard und John S. Wilson (2010), *Aid for Trade: An Action Agenda Looking Forward*, The World Bank, Economic Premise, No. 25.
- Hiratsuka, Daisuke (2011), *Production Networks in Asia: A Case Study from the Hard Disk Drive Industry*, Asian Development Bank Institute, No. 301.
- Internationaler Währungsfond (2014), *IMF Direction of Trade Statistics*, Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel (2009), *Aid Effectiveness and Governance: The Good, the Bad and the Ugly*, Development Outreach Special Report, Washington D.C.
- OECD-WTO (2015), *Aid for Trade at a Glance 2015: Reducing Trade Costs for Inclusive, Sustainable growth*, Paris.
- Stürmer, Martin (2013), *What Drives Mineral Commodity Markets in the Long Run? Inaugural-Dissertation*, Bonn.

- UN (k.D.), International Trade Statistics Yearbook, URL: <http://stats.unctad.org/restricted/eng/TableView/wdsview/disviewp.asp> (abgerufen am 14.11.2016).
- UNCTAD (k.D.), International Trade Statistics, URL: http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en (abgerufen am 19.11.2016).
- Volf, Miroslav (1991), *Work in the Spirit. Towards a Theology of Work*, New York.
- von Hagen, Jürgen (1989), Relative Commodity Prices and Cointegration, *Journal of Business and Economic Statistics*, Vol. 7, S. 497-503.
- Weltbank (1992), *Governance and Development*, Washington D.C.
- World Trade Organization (WTO) (k.D.), World merchandise trade by region and selected economy, URL: http://www.wto.int/english/res_e/statis_e/its2005_e/section2_e/ii02.xls (abgerufen am 14.11.2016).