

# Nationale Entwicklungshilfen und Welthandelskonferenz (WHK)

DR. WERNER HANDKE

## I

Der wohl wichtigste und zunächst überraschende Trend in der Arbeit der Ersten Welthandelskonferenz war die Verschiebung der Gewichte von den Handelsfragen auf die Finanzierungsfragen. Nachträglich erscheint diese Gewichtsverlagerung naheliegend. Einmal war von Anfang an der Name *Welthandelskonferenz (UNCTAD)*, der den Anschein erweckte, die Probleme der Entwicklungsländer könnten gelöst werden, wenn man nur gewisse Handelshindernisse oder strukturelle Benachteiligungen im Handelsverkehr beseitigte, zu euphemistisch gewählt; wenn man die Probleme der Entwicklungsländer ernsthaft und an der Wurzel angehen wollte, mußte man über den Rahmen reiner Handelsfragen hinausgehen. – Zum anderen sind die Möglichkeiten im Rahmen der Handelspolitik

1. grundsätzlich enger,
2. schon stärker ausgeschöpft,
3. Gegenstand von Untersuchungen und Bemühungen bestehender internationaler Organisationen.

Auf dem Handelsgebiet steht der Welthandelskonferenz im GATT eine Organisation mit weitgehend entsprechendem Mitgliederkreis gegenüber, also Entwicklungsländer und entwickelte Länder gleichermaßen umfassend, die ähnliche Aufgaben, wenn auch mit anderer Zielsetzung, verfolgt. Auf dem Finanzgebiet dagegen gibt es kein derartiges bereits existentes Konkurrenzgebilde, sieht man einmal von dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen ab, dessen Aufgaben viel breiter und allgemeiner sind. Der in seiner Arbeit der Aufgabenstellung der Welthandelskonferenz auf dem Finanzgebiet am nächsten kommende Entwicklungshilfesausschuß (DAC) der OECD ist nur auf die Geberländer beschränkt und deshalb in Struktur, Arbeitsweise und Zielsetzung nicht zu vergleichen. In der Weltbank andererseits sind zwar die Entwicklungsländer gleichfalls Mitglieder, aber die Funktionen der Bank sind von der einer internationalen Konferenz doch sehr verschieden, auch wenn sie neben ihrer Tätigkeit als Financier zunehmend zugleich Verhandlungsplattform geworden ist.

So sollte es eigentlich nicht verwunderlich gewesen sein, wenn die Ausschüsse der Welthandelskonferenz für Grundstoffe sowie für Halb- und Fertigwaren viel eher auf Grenzen zu stoßen schienen als der ›Ausschuß für Fragen der Finanzierung des Welthandels und unsichtbare Transaktionen‹, kurz ›Finanzausschuß‹ oder nach seiner Abkürzung aus der englischsprachigen Bezeichnung ›Committee on Invisibles and Financing Related to Trade‹: ›CIFT‹, bei der Ersten Welthandelskonferenz auch ›Ausschuß III‹ genannt, der dann im Rahmen des ›Rates für Handel und Entwicklung‹ permanent konstituiert wurde.

Diese Entwicklung hat aber, wie bei der Zweiten WHK deutlich geworden ist, ihren Kulminationspunkt erreicht oder sogar schon überschritten. Nennenswerte Fortschritte scheinen bei der Zweiten WHK nur durch die IDA-Aufstockung und durch die Einigung auf eine Neufassung des 1 vH-Zieles erreicht worden zu sein. Die IDA-Aufstockung um etwa das Doppelte des bisherigen Jahresbeitrages der Industrieländer ist zwar von den Industrieländern herausgestellt worden, aber der Welthandelskonferenz eigentlich nicht zuzurechnen. Sie wäre ohnehin erfolgt. Die Initiativen hierfür und die Verhandlungen darüber sind auf anderen Plattformen als denen der Welthandelskonferenz erfolgt, was nicht bedeuten soll, daß es nicht der gleiche Geist ist, der einerseits zur WHK und andererseits zur Verstärkung der IDA-Mittel geführt hat.

Die Neufassung des 1 vH-Zieles – seine Basierung auf dem Bruttosozialprodukt anstelle des Nettosozialprodukts – bringt, obwohl damit eine Verpflichtung zu einer um etwa 25 vH höheren Leistung verbunden ist, eigentlich nur Praxis und Theorie zur Deckung. Die Veröffentlichungen und Dokumente der Vereinten Nationen gingen ohnehin schon vom Bruttosozialprodukt aus, und eine vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingesetzte Expertengruppe, die die logischen und statistischen Probleme im Zusammenhang mit der Messung des Kapitalflusses in Entwicklungsländern zu prüfen hatte, kam zu dem Ergebnis, daß aus logischen und Zweckmäßigungsgründen das Bruttosozialprodukt als Basis verwendet werden müßte. – Sonst hat die Zweite WHK auf dem Finanzgebiet nicht zu weiteren Verpflichtungen der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern, wohl aber auch hier zu einer weiteren Klärung der Positionen geführt, ein Ergebnis, welches in seiner Bedeutung keineswegs unterschätzt werden sollte.

## II

Die Entwicklungsländer unterscheiden drei Hauptbereiche der Tätigkeit der Welthandelskonferenz auf dem Finanzgebiet:

1. ›Basic Finance‹, d. h. die traditionelle Entwicklungshilfe im engeren Sinne,
2. ›Ergänzende Finanzierungsmaßnahmen‹, d. h. ausgleichende Maßnahmen auf dem Finanzgebiet bei nicht selbst verschuldeten Schwierigkeiten auf dem Handelsgebiet (Rückgang der Exporterlöse),
3. Verbesserung der internationalen Liquidität.

Letzteres ist eine rein währungspolitische Frage; erhebliche Widerstände waren zu überwinden, ehe dieses Problem im Rahmen der Welthandelskonferenz überhaupt angesprochen werden konnte. Auch heute wird von den Industrieländern die Verbindung von Entwicklungshilfe und Währungspolitik grundsätzlich abgelehnt. Die in der letzten Zeit beschlossenen Reformen, die in der Einrichtung eine Art Reservewährung durch Einführung weiterer Ziehungsrechte beim Internationalen Währungsfonds (IWF) kulminierten, sind auf anderen Kanälen als denen der Welthandelskonferenz (auf dem Wege über den sogenannten Zehnerausschuß der OECD und insbesondere im IWF selbst), unter ganz anderen Vorzeichen erfolgt. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die eigentlichen Finanzierungsfragen, auf ›Basic Finance‹ und auf die ›Ergänzungsfinanzierung‹.

Mit den Finanzierungsfragen sind außerdem die wichtigen Zielvorstellungen und Maßstäbe verknüpft (nicht ganz zu Recht, da ihre Erreichung natürlich ebenso von den Maßnahmen auf dem Handelsgebiet abhängt), nämlich:

1. 1 vH-Formel für die Entwicklungshilfeleistungen der Geberländer (1 vH des Volkseinkommens der Industrieländer soll als Entwicklungshilfe gegeben werden),
2. die 5 vH-Formel für die Wachstumsrate der Entwicklungsländer (die jährliche wirtschaftliche Wachstumsrate der Entwicklungsländer soll 5 vH betragen).

Beide sind in der wohl wichtigsten Resolution der Ersten Welthandelskonferenz A IV 2 enthalten, und obwohl ihre schließlich ohne Gegenstimme angenommene Fassung diese Forderungen ziemlich verwässert (›1 vH so nahe wie möglich kommt...‹), haben sie doch faktisch dank ihrer leichten Verständlichkeit auf dem Wege über den Druck der Weltöffentlichkeit eine erhebliche Bedeutung erlangt. Sie gehören jeden-



Robert S. McNamara in seiner Eigenschaft als Präsident der Weltbank. McNamara trat sein Amt am 1. April dieses Jahres an, nachdem er sieben Jahre als Verteidigungsminister der USA einer der einflussreichsten Männer der Welt war. Sein künftiger Einfluß dürfte kaum geringer sein.

falls zum ständigen Repertoire der Entwicklungsländer und untermauern deren ›Anrecht‹ auf Hilfe. Ihre Geschichte reicht übrigens über die Welthandelskonferenz hinaus zurück. Dies gilt für beide Formeln, vornehmlich aber für die 5 vH-Formel, die im Zusammenhang mit der Verkündung des ›Jahrzehnts der Entwicklung‹ durch die Vereinten Nationen entstanden ist. Sie projiziert das Wachstumsziel für das Jahrzehnt (+ 50 vH) lediglich auf ein Jahr.

### III

Die *Basic Finance*, die traditionelle bilaterale Entwicklungshilfe, lassen die Entwicklungsländer im Prinzip gelten. Insbesondere wird nicht in Frage gestellt, daß den Geberländern die Entscheidung überlassen bleibt, wem was gegeben werden soll. Die an sich denkbare Konstruktion, daß etwa ein internationales Gremium aus Geber- und Empfängerländern über den Verteilungsprozeß entscheidet, ist bislang nicht einmal andeutungsweise vorgeschlagen worden.

Dennoch sind Tendenzen erkennbar, den Entscheidungsspielraum der Geberländer einzuengen:

Durch die Forderung nach Beseitigung aller ›Bedingungen‹ der Hilfgewährung, nicht nur politischer oder militärischer Art, sondern auch der Lieferbindung als wirtschaftlicher Bedingung.

Wichtiger ist die Forderung nach stärkerer Multilateralisierung der Hilfe, wobei der Gedanke eines auch die Kapitalhilfe umfassenden Entwicklungsfonds bei den Vereinten Nationen eine ganz wesentliche Rolle spielt. Damit im Zusammenhang steht die allgemeine Forderung nach stärkerem Mitspracherecht der Entwicklungsländer in den multilateralen Organisationen (in der Weltbankgruppe entspricht dieses z. B. weitgehend der finanziellen Beteiligung).

Schließlich engt die Forderung nach Sicherstellung der 5 vH-Wachstumsrate und der 1 vH-Leistungsrate den Entscheidungsspielraum ein, und zwar nicht nur, als naheliegende Konsequenz der 1 vH-Formel, dem Umfange der Leistungen nach, sondern, im Zusammenhang mit der 5 vH-Formel, auch der Verteilung nach, da ihre strikte Befolgung auf eine Egalisierung der Hilfe für die Empfängerländer hinausläuft. Endlich sind Tendenzen erkennbar, zwischen Rüstungsaufgaben und Entwicklungshilfe Verbindungen herzustellen, in der Form, daß eine weltweite Rüstungsbegrenzung bis zu einem gewissen Grade der Entwicklungshilfe zugute kommen sollte.

Abgesehen von diesen Tendenzen wenden sich die Entwicklungsländer aber nicht gegen die traditionelle, bilaterale Entwicklungshilfe als solche. Sie kritisieren lediglich – vor allem und sehr nachdrücklich – ihren zu geringen Umfang. Allerdings sollte wohl die Forderung nach stärkerer Multilateralisierung nicht unterschätzt werden, die gerade an eine der Wurzeln der deutschen Entwicklungspolitik geht, die sich, abgesehen vielleicht von Frankreich, am entschiedensten zum Bilateralismus in der Entwicklungshilfe bekennt.

### IV

›Compensatory Financing‹, also die kompensatorische Finanzierung, bildet zusammen mit der *Ergänzungsfinanzierung* die Brücke zum Bereich des Handels. Die kompensatorische Finanzierung liegt beim Weltwährungsfonds, gehört also zu den währungspolitischen Maßnahmen, die *Ergänzungsfinanzierung* ist dagegen Entwicklungshilfe, deren Leistung allerdings nur durch eine besondere Konstellation der Außenhandels-situationen der Entwicklungsländer ausgelöst werden könnte.

Als Brücke zum Handel scheint die *Ergänzungsfinanzierung* ein echtes Kind der Welthandelskonferenz. Aber letzten Endes ist dieser Vorschlag nur insofern typisch, als sich hier die allgemeine Tendenz, von Lösungen auf dem Handelsgebiet auf Lösungen auf dem Finanzgebiet auszuweichen, in einem einzigen Vorschlag deutlich widerspiegelt. Die *Ergänzungsfinanzierung* sieht Finanzhilfe bei Rückgang der Exporterlöse auf Grund von Preisschwankungen am Weltmarkt vor. Letzten Endes handelt es sich um die Errichtung eines weiteren multilateralen Fonds, lediglich mit einer besonderen Zweckbestimmung.

Der Start dieses Projekts war ganz verheißungsvoll. Zwar schob es die Erste Welthandelskonferenz zunächst auf das Gleis der Untersuchungen und Gutachten, mit deren Fertigung in diesem Falle die Weltbank beauftragt wurde. Aber es ließ sich eigentlich absehen, daß damit dieser Vorschlag nicht vom Tisch kam. Tatsächlich führt auch die Untersuchung der Weltbank zu recht konkreten Verfahrensvorschlägen und nicht, wie andere vergleichbare Arbeiten von ihr, zu einer möglichst wertfreien und objektiven Abwägung aller Möglichkeiten.

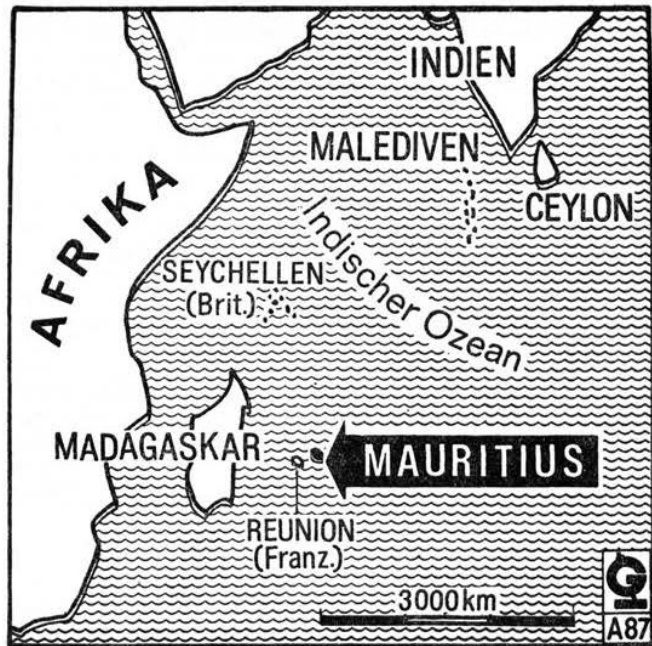
Allerdings hat sich mittlerweile gezeigt, daß diese konkreten Vorschläge nicht ohne weiteres realisierbar sind, und es hat zur Zeit den Anschein, als wenn die ursprünglich schnellen Fortschritte in eine Sackgasse geführt hätten. Man versucht jetzt, das Schiff dadurch wieder flott zu machen, daß man auf die ursprüngliche Resolution zurückzugehen und die Verfahrensvorschläge der Weltbank beiseite zu schieben sucht.

Besonders kontrovers ist der Gedanke des ›Policy Package‹ in dem Verfahren. Bei Inanspruchnahme der *Ergänzungsfinanzierung* soll das betreffende Entwicklungsland gewisse Zusicherungen hinsichtlich der von ihm zu befolgenden Wirtschaftspolitik geben. Von den Geberländern her gesehen erscheint diese Idee an sich ausgezeichnet, sie wurde nur von den Entwicklungsländern dadurch gekontert, daß diese ihrerseits langfristige Zusicherungen über die ›Basic Finance‹, d. h. die eigentliche Entwicklungshilfe, verlangen. Auf dem Umweg über die *Ergänzungsfinanzierung* könnte dadurch schließlich doch der mühsam bewahrte – und von den Entwicklungslän-

dem grundsätzlich anerkannte - Entscheidungsspielraum im Bereich der traditionellen Entwicklungshilfe beseitigt werden. Technische Probleme wie die Schwierigkeit exakter Exportvorausschätzungen, der vorherigen einigermaßen verlässlichen Fixierung des Mittelbedarfs u. ä. wurden bei der Behandlung dieses Projekts in einer Gruppe von Regierungssachverständigen, die vom ›Ausschuß für Finanzierungsfragen und unsichtbare Transaktionen‹ der UNCTAD eingesetzt worden war, schienen vielleicht für den Außenstehenden das zentrale Problem etwas zu überdecken; aber für eine mögliche Realisierung ist es von ausschlaggebender Bedeutung, ebenso wie ein weiteres, nämlich das der Mittelbeschaffung. Da die Ergänzungsfinanzierung hier in Konkurrenz mit anderen Projekten, insbesondere mit der IDA-Aufstockung (vgl. ›Neue Tendenzen der Weltbankpolitik‹, S. 88 in Heft 3/67 der Zeitschrift) tritt, lassen sich die Aussichten für eine Verwirklichung des Vorhabens der Ergänzungsfinanzierung im Augenblick wenig zuversichtlich beurteilen. Dessen ungeachtet wird ohne Zweifel der Vorschlag der Ergänzungsfinanzierung bei der Zweiten Welthandelskonferenz in Neu-Delhi eine wesentliche Rolle spielen.

V

Insgesamt ist die Tendenz festzustellen, kollektiv auf die nationalen Entwicklungshilfemaßnahmen und Programme der Geberländer stärker Einfluß zu nehmen. Damit Hand in Hand gehen Wandlungen in der Auffassung von der Entwicklungshilfe. Die Auffassung, nationale Entwicklungshilfe sei ein ›Instrument‹ der Geberländer zu wirtschaftlichen oder politischen Zwecken, mit dem sie politische oder wirtschaftliche Ziele erreichen könnten, ist nicht mehr zu halten. Aus der Freiwilligkeit der Leistung wird eine Pflicht zur Leistung. Insoweit befinden sich Geber- und Empfängerländer heute auf gleicher gedanklicher Basis. Aber die Entwicklungsländer sind im Begriff, über dieses Stadium hinauszugehen und die nationale Entwicklungshilfe zu einer rechtlichen oder zumindest vertraglich geregelten Pflicht, wie sich das im Rahmen der Ergänzungsfinanzierung andeutet, auszugestalten. Andererseits läßt sich nicht leugnen, daß es den Geberländern



Mauritius, eine im Indischen Ozean gelegene Insel, wurde am 24. April 1968 von der Vollversammlung als 124. Mitglied der Vereinten Nationen aufgenommen. Mauritius war vor der Unabhängigkeit britisch. Die Insel hat eine Größe von 1865 qkm und etwa 773 000 Einwohner; sie zählt zu den am dichtesten bevölkerten Gebieten der Welt. Der kleine Staat lebt vorwiegend von Zuckerrubbau und -ausfuhr.

ihreseite mehr und mehr gelingt, gerade auch im Rahmen der Welthandelskonferenz die Selbsthilfemaßnahmen zu einer Pflicht der Entwicklungsländer zu erheben. Auch dafür ist das Projekt der Ergänzungsfinanzierung ein Beispiel. So verzahnen sich gegenseitige Verpflichtungen, Forderungen und Rechte, die das Ende des Kolonialzeitalters rigoros getrennt hatte, wieder mehr und mehr zu einer neuen Ordnung, die auf anderer Ebene durch Zusammenarbeit die ursprünglich vielleicht zu radikale Trennung zu überwinden sucht.

## Deutschland und die Vereinten Nationen

### Dokumente und Nachrichten

#### Deutsche Delegierte bei UN-Tagungen

In den letzten Monaten sind Vertreter der Bundesregierung zu einer Reihe von Sondertagungen der Vereinten Nationen nach New York entsandt worden. An der 24. Sitzungsperiode der Kommission für Menschenrechte nahm Oberregierungsrat Dr. Hans Mahnke vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen zeitweise als Beobachter teil. Die Tagung der Frauenrechtskommission wurde in ihren wesentlichen Sitzungen von der Leiterin des Referats für Frauenfragen der deutschen Botschaft in Washington, Frau Hanna Kiep, wahrgenommen. Während der Sitzungen des Vorbereitenden Ausschusses für beabsichtigte Studien der Abgrenzung des Festlandsockels hielt sich zeitweise Legationsrat Dr. Werner Kilian vom Auswärtigen Amt in New York auf. Der Abrüstungsbeauftragte des Auswärtigen Amts, Botschafter Swidbert Schnippenkötter, nahm die Debatte über den Atomwaffensperrvertrag in der am 24. April 1968 wieder aufgenommenen XXII. Vollversammlung zum Anlaß, um in New York mit den Experten der UN-Mitgliedstaaten Gespräche über den angestrebten Vertrag und die damit zusammenhängenden Fragen zu führen.

#### Veränderungen in der deutschen Beobachtermission in New York

Legationsrat I. Kl. Dr. Guido Brunner, der mehr als sieben Jahre der deutschen Beobachtermission bei den Vereinten Nationen angehörte und sich bei den Delegationen der Mit-

gliedstaaten und im UN-Sekretariat einen Namen als Sachkenner für wirtschaftspolitische und politische Themen erworben hatte, wurde ins Auswärtige Amt nach Bonn versetzt. Als sein Nachfolger wurde Legationsrat Wilfried Richter, vordem Pressereferent für Zentralamerika mit dem Sitz in Guatemala, zur Beobachtermission entsandt. Als Nachfolger von Legationsrat Dr. Dr. Jürgen Gehl, der bereits Ende 1967 aus New York in das Auswärtige Amt ins Büro des Staatssekretärs Georg Duckwitz berufen wurde, ist nunmehr Legationssekretär Dr. Friedrich Reiche aus Bonn zur Beobachtermission versetzt worden.

#### Deutsche Teilnahme am UNDP-Informationsprogramm

Vom UN-Entwicklungsprogramm wird in Zusammenarbeit mit amerikanischen Universitäten seit mehreren Jahren in den Sommermonaten ein Informationsprogramm für junge Akademiker und Nachwuchskräfte der internationalen Organisationen veranstaltet. Die Bundesregierung hat für 1968 ein Stipendium zur Verfügung gestellt, um einem in den Vereinigten Staaten studierenden Deutschen die Teilnahme an diesem Lehrgang zu ermöglichen. Auf Vorschlag der Michigan State University wurde der Agrarfachmann Christian Boyens vom UN-Entwicklungsprogramm als Teilnehmer ausgewählt.

#### Deutscher Beitrag für das Prek Thnot-Projekt

Seit mehreren Jahren bemühen sich die Vereinten Nationen, neben anderen Staaten auch die Bundesrepublik Deutschland