

maßnahmen, die Verbreitung von Informationen zum Thema Entwicklung, die wirtschaftlichen Aspekte der Abrüstung, den Ostwest-Handel, den Tourismus und die regionale Zusammenarbeit der Entwicklungsländer. Wenn auch der Vorschlag für eine Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten auf keine Gegenstimmen bei allerdings 19 Enthaltungen stieß, so erreichte eine Liste von 13 Prinzipien, die den internationalen Handel im Hinblick auf die Förderung der Entwicklungsländer bestimmen sollen, in namentlicher Abstimmung nur 72 Stimmen bei 15 Ablehnungen und 18 Enthaltungen.

Wenn sich auch einige wesentlichen Aspekte des Verhältnisses von Entwicklungsländern und Industriestaaten in Empfehlungen zugunsten der Entwicklungsländer niedergeschlagen haben, so bleibt der zukünftige Erfolg in vielen Fällen deshalb fraglich, weil die Entschließungen meistens gegen die Stimmen der Industriestaaten zustande gekommen sind, die aber gerade darin angesprochen sind und auf deren Kon-

zessionsbereitschaft es ankommt. Zum Ergebnis der Dritten Welthandelskonferenz heißt es in einem Bericht des Ausschusses für Außenwirtschaftsbeziehungen des Europäischen Parlaments, »daß alle Initiativen der Gruppe der 77, die zu Neuerungen hätten führen können, insgesamt gescheitert sind«. Für diejenigen, die neue und wichtige Initiativen erwarteten, war UNCTAD III daher ein Mißerfolg. Das sei aber eine Verkenning des Charakters einer solchen Konferenz. »Dieser Ort soll es den — westlichen oder sozialistischen — Industrieländern und den Entwicklungsländern ermöglichen, sich kennen zu lernen, ihre Meinungen auszutauschen und sich darauf vorzubereiten, sich in echten Verhandlungen in den zu diesem Zweck vorgesehenen Organen gegenüberzutreten. In diesem Sinne war die UNCTAD kein Mißerfolg, da solche Begegnungen für die im Rahmen des GATT und des IWF vorgesehenen Verhandlungen in Aussicht genommen wurden.« (Siehe Sitzungsdokument 83/72 vom 3. 7. 1972 S. 27).

Weltwährungssystem und Dritte Welt

Währungspolitische Aspekte der dritten UNCTAD-Konferenz

DR. DIETER TIEGEL

Die bisherigen UNCTAD-Vollversammlungen waren stets ein Forum für die Artikulation der Probleme und Absichten der Entwicklungsländer; Konfrontationen zwischen diesen und den Industrieländern konnten daher nicht ausbleiben, vielmehr waren sie kennzeichnend für diese Veranstaltungen. Sowohl auf der Welthandelskonferenz in Genf (1964) als auch auf der in Neu Delhi (1968) kam es zu mehr oder weniger starken Gegensätzen zwischen den Entwicklungs- und den Industrieländern. Man kann es den Entwicklungsländern keineswegs verübeln, daß sie die UNCTAD-Konferenzen als eine günstige Gelegenheit betrachten, ihre Standpunkte deutlich zu machen und ihre Interessen klar auszusprechen. Die Welthandelskonferenzen der UNCTAD sind das einzige Forum, auf dem die Länder der Dritten Welt ein relativ großes Gewicht haben: sie treten hier als eine geschlossene Gruppe auf (»Gruppe der 77«, die jedoch 96 Länder umfaßt) und haben damit gegenüber 142 insgesamt vertretenen Ländern schon rein zahlenmäßig einen erheblichen Anteil. Es kommt hinzu, daß die Entwicklungsländer hier, bei der Formulierung ihrer Forderungen, eine einheitliche Front bilden.

Ihr Einfluß auf den Welthandelskonferenzen steht im Gegensatz zu ihrer Einflußlosigkeit in den Institutionen des für sie außerordentlich wichtigen internationalen Währungssystems. Es ist daher durchaus verständlich, daß die Entwicklungsländer die Gelegenheit wahrnehmen und den UNCTAD-Konferenzen eine ihren Absichten gemäße Richtung geben.

Verständliche Unzufriedenheit der Entwicklungsländer

Auf der dritten Welthandelskonferenz, die im Frühjahr 1972 in Santiago de Chile stattfand, war die Atmosphäre wesentlich gespannter als auf den vorangegangenen Veranstaltungen dieser Art. Hierfür ist vor allem die Verärgerung der Entwicklungsländer maßgebend, die verständlich und begründet ist, wenn folgende Tatsachen berücksichtigt werden:

- > Die auf den bisherigen Welthandelskonferenzen gefaßten Resolutionen haben die Verhaltensweisen der Industrieländer nie entscheidend beeinflußt, sind also kaum Richtschnur für die Handels- und Entwicklungspolitik geworden. Mit anderen Worten: Die von der Dritten Welt auf den Welthandelskonferenzen vorgetragenen Wünsche sind bisher nur in sehr bescheidenem Rahmen von den entwickelten Ländern berücksichtigt worden.
- > Die Entwicklungshilfbereitschaft der Industrieländer läßt deutlich nach. Noch auf der zweiten Weltkandelskonferenz,

die 1968 in Neu Delhi stattfand, war das sog. Ein-Prozent-Ziel für die Entwicklungshilfe festgelegt worden. Entwicklungs- und entwickelte Länder sprachen gemeinsam die Empfehlung aus, »daß jedes wirtschaftlich entwickelte Land sich bemühen sollte, den Entwicklungsländern jährlich einen Nettobetrag an finanzieller Hilfe von mindestens einem Prozent seines Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen (in Form von effektiven Auszahlungen, nicht Zusage) zur Verfügung zu stellen.«¹ Dieses Ziel wurde jedoch nie erreicht und hat, unter den derzeitigen Umständen, eine geringere Realisierungschance als jemals zuvor.

1968 betrug die gesamte Entwicklungshilfe der westlichen Industrieländer 13 Mrd. US-Dollar; ein Leistungsvolumen von 17 Mrd. US-Dollar hingegen wäre erforderlich gewesen, um das gesetzte Ein-Prozent-Ziel zu realisieren². Die Statistik der letzten Jahre zeigt, daß die Leistungen, bezogen auf das Bruttosozialprodukt, im Zeitraum 1968 bis 1970 sogar von 0,78 vH auf 0,74 vH gefallen sind³.

- > Vor wenigen Monaten ist eine Krise des Weltwährungssystems abgewendet und (teilweise) gelöst worden, welche den Entwicklungsländern sehr geschadet hat, zu deren Entstehen sie jedoch nichts beigetragen haben und — das ist hier sehr wichtig — an deren Beilegung sie nicht beteiligt waren.

Alles das hat in den Ländern der Dritten Welt eine spürbare Verbitterung entstehen lassen und erklärt ihre Aggressivität sowie ihre mangelnde Bereitschaft, sich mit wohlwollenden Erklärungen der Industrieländer zufrieden zu geben.

Währungsprobleme im Mittelpunkt der Diskussion

Wegen der abnehmenden Neigung in den Industrieländern zu größeren Anstrengungen in der Entwicklungshilfe ist es nur zu verständlich, daß die Entwicklungsländer sich darüber Gedanken machen, auf welche Weise die Entwicklungshilfe gesteigert werden kann. Da das Weltwährungssystem und die internationale Währungspolitik eine außerordentliche Bedeutung für sie haben, liegt es auch nahe, daß währungspolitische Vorstöße seitens der Entwicklungsländer hier eine hervorragende Rolle spielten. Erstmals nahmen die Währungsprobleme auf einer UNCTAD-Konferenz eine dominierende Rolle ein.

In der Tagespresse wurden die Ergebnisse dieser Konferenz allgemein als unbefriedigend bezeichnet⁴; diese Aussage stimmt in währungspolitischer Hinsicht, und aus der Sicht

der Entwicklungsländer, jedoch nicht, dazu war die Bereitschaft der Industrieländer zu groß, den Entwicklungsländern entgegenzukommen. Allerdings sind auch die recht weitgehenden Zugeständnisse Ergebnis eines Kompromisses; hier ist zu bedenken, daß die Forderungen der Entwicklungsländer über die tatsächlich erreichten Zugeständnisse weit hinausgingen. Zeitweise wurde von den Ländern der Dritten Welt sogar der Gedanke verfochten, eine Weltwährungskonferenz außerhalb des Internationalen Währungsfonds (International Monetary Fund, IMF) einzuberufen. Erst nach langem Ringen wurde diese Idee verworfen und eine Einigung derart herbeigeführt, daß der IMF für Diskussion und Lösung der Währungsfragen zuständig ist.

Angesichts der Machtlosigkeit der Entwicklungsländer im internationalen Währungssystem sowie der abnehmenden Leistungswilligkeit der Industrieländer in der Entwicklungshilfe, ging es vor allem um zwei Problemkreise:

1. einmal um die Beteiligung der Entwicklungsländer an den Entscheidungen im Weltwährungssystem,
2. zum anderen um den sog. ›link, d. h. die Verknüpfung der Entwicklungshilfefinanzierung mit den Sonderziehungsrechten (SRZ).

Erweiterung des ›Zehner-Clubs‹

Das erste Währungsproblem betrifft die Erweiterung des sog. Zehner-Clubs, in welchem die 10 wichtigsten Industrieländer Mitglied sind⁵; dieses Organ, das wichtigste Gremium zur Vorbereitung währungspolitischer Entscheidungen, soll nach dem Willen der Entwicklungsländer auf 20 Mitglieder erhöht werden (›Gruppe der 20‹), wovon 9 Mitglieder Entwicklungsländer sein sollen; als weiteres Mitglied ist Australien vorgesehen. Die Forderung nach Mitspracherecht in diesem für die internationale Währungspolitik so entscheidenden Gremium ist verständlich. Denn währungspolitische Entwicklungen und Entscheidungen wirken sich stark auf die Entwicklungsländer aus, ohne daß diese bisher hinreichende Möglichkeiten haben, darauf Einfluß zu nehmen. Das ist ganz besonders in der letzten Währungskrise deutlich geworden, durch welche die Entwicklungsländer stark betroffen wurden, an deren Management sie jedoch nicht beteiligt waren.

Mit dem Eingehen der Industrieländer auf die Forderung nach Erweiterung des Zehner-Clubs haben sie den Anspruch der Entwicklungsländer auf ein erweitertes Mitspracherecht in der Währungspolitik ausdrücklich anerkannt. Die Erweiterung dieses Gremiums wirft jedoch einige entscheidende Probleme auf. Strittig ist unter den Entwicklungsländern verständlicherweise die Frage der Repräsentation: Welche 9 Entwicklungsländer sollen die rund 100 Länder der Dritten Welt in diesem Organ vertreten? Für das Weltwährungssystem und den Einfluß der Industrieländer hingegen ist es entscheidend, wie die Stimmrechtsverhältnisse in dieser neuen 20er-Gruppe sein werden. In Kreisen der Industrieländer wird übereinstimmend davon ausgegangen, daß entsprechend dem für die Vollversammlung des IMF geltenden Prinzip das Stimmrecht jedes Landes durch einen Schlüssel aus der Wirtschaftskraft sowie aus der Quote beim IMF bestimmt werden wird. Damit bliebe den Industrieländern, als den eigentlichen Trägern des Weltwährungssystems, die bisherige Schlüsselposition erhalten. Die Entwicklungsländer haben jedoch die Forderung nach dem Prinzip ›Ein Land, eine Stimme‹ erhoben, das, so wie die Dinge liegen, jedoch keine Aussicht auf Realisierung haben wird.

Mit einer verstärkten Beteiligung der Entwicklungsländer an der internationalen währungspolitischen Willensbildung ist aber noch ein weiteres Problem berührt, nämlich die noch ausstehende aber bereits in Angriff genommene Reform des Weltwährungssystems. Der Zehner-Club ist auch deshalb von so großer Bedeutung, weil in seinen Händen die langfristige Reform des Weltwährungssystems liegt. Die Entwicklungs-

Zum Tag der Vereinten Nationen

Bundesminister Dr. Erhard Eppler

Die Welt feiert den 24. Oktober alljährlich als Tag der Vereinten Nationen. Ich freue mich, daß die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen aus diesem Anlaß unser Interesse auf die politische Weltgemeinschaft der UNO lenkt. Die Bundesregierung wird in absehbarer Zeit den Antrag auf Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen stellen. Damit werden wir alle Rechte, Pflichten und Möglichkeiten eines Vollmitgliedes übernehmen. Die Vereinten Nationen sollen dem Frieden dienen, und sie sollen den Völkern helfen, jedem ihrer Bürger eine Lebenschance zu geben.

Es ist Mode geworden, den Vereinten Nationen anzukreiden, daß sie nicht immer, ja sogar sehr selten, die Macht haben, Kriege zu vermeiden oder Frieden zu erzwingen.

Nur: dieser Vorwurf kommt meist von denen, die den Vereinten Nationen genau die Machtmittel verweigern, die sie dazu brauchen. Die Vereinten Nationen sind genauso wirksam, genauso mächtig, wie die einzelnen Staaten, vor allem die Großmächte, es zulassen. Die Vereinten Nationen können Kriege nicht verhindern, weil die Souveränität der Staaten durch die UNO-Charta unangetastet geblieben ist. Keine Regierung kann gezwungen werden, eine Schlichtung von Streitfällen durch die UNO zu akzeptieren. Der Frieden kann durch das Forum der UNO nur dann gesichert werden, wenn die Regierungen auch tatsächlich bereit sind, die Streitfragen vor die Organisation zu bringen und dort nach Lösungen zu suchen. Die meisten Konflikte berührten unmittelbar immer nur die Interessen einiger weniger Länder. Die UNO hat jetzt 132 Mitglieder. Oft können zwei Beteiligte schneller eine Entscheidung finden als zehn, zehn gelingt es eher als 132. Hinzu kommt der Umstand, daß wir alle noch dazulernen müssen, lernen müssen, daß jeder Konflikt im Grunde alle berührt und nicht nur die unmittelbar Betroffenen. Aber ich will nicht meinen Eindruck verhehlen, daß manches endlose Palaver, bei dem am Schluß nichts herausgekommen ist, weder den Vereinten Nationen noch dem Frieden genützt hat. Aber die Konsequenz daraus ist nicht: Die UN sind überflüssig. Denn es gibt keine Alternative. Die Konsequenz ist: Wir müssen die UN stärker machen!

Es waren geschichtliche Entscheidungen, als die Industrieländer sich entschlossen, ein Stück ihrer Souveränität — nämlich Entwicklungshilfe von Staat zu Staat — nicht nur selbst auszuüben, sondern auch den Vereinten Nationen zu übertragen. Es war die Geburtsstunde einer kleinen neuen Weltgemeinschaft von Mitarbeitern aus allen Kulturen, Staaten und Kontinenten. Diese Gemeinschaft, die sogenannte ›Familie der Vereinten Nationen‹, hat inzwischen in der Stille gearbeitet, Mißtrauen abgebaut und neue Methoden der Zusammenarbeit entwickelt. Der Nullpunkt der Weltorganisation ist durch das entwicklungspolitische Wirken der UNO überwunden. Die ersten Zeichen einer weltweiten und erfolgreichen Gemeinschaftstätigkeit sind unübersehbar. Wenn es darum geht, den Frieden zu entwickeln, sind die Vereinten Nationen erfolgreicher, als wenn sie versuchen, den Frieden zu erzwingen.

Die Faszination der UNO hat dazu geführt, daß aus den 51 Gründerstaaten bis heute 132 Mitglieder wurden. Die jungen Staaten der Dritten Welt betrachteten ihre neuerworbene Selbstständigkeit erst dann als vollkommen, wenn ihr Antrag auf Mitgliedschaft angenommen war.

Es wäre unrealistisch, wollte man leugnen, daß die Vereinten Nationen dazu dienen und dienen werden, Interessengegensätze mit harten politischen Mitteln auszutragen. Die Organisation steht nicht außerhalb der Gesetze der Machtpolitik, sondern mitten in deren Spannungsfeld. Dies sollte aber kein Anlaß für Pessimismus sein. Politik ist immer auch Machtpolitik, fragt sich nur, wie die Gegensätze ausgetragen werden.

Unsere Außenpolitik hat diesem Land einen geachteten, gesicherten Platz in Europa errungen. Wir werden diesen Platz auch in den Vereinten Nationen einnehmen. Das UN-Mitglied Bundesrepublik Deutschland wird die Chance haben, zusammen mit den anderen Mitgliedern das friedliche Zusammenleben der Völker zu stärken und die Lebensqualität des Bürgers zu erhöhen. Die Bundesregierung ist entschlossen, diese Chance zu nutzen. Die Vereinten Nationen sind nötig. Aber sie sind heute noch schwächer, als dies nötig wäre. Das ist kein Grund zu billigem Spott. Das ist ein Grund, sie stärker zu machen.

länder sind damit zwangsläufig an den Planungen dieser Reform beteiligt. Die ohnehin schon schwierige Veränderung des internationalen Währungssystems wird dadurch sicherlich nicht erleichtert werden.

Was die Erweiterung der Zehner-Gruppe für die künftige Währungspolitik, vor allem aber für die Richtung der Reform des Weltwährungssystems, schließlich bedeuten wird, ist allerdings gegenwärtig nicht genau vorherzusagen. Die Entscheidung darüber, ob aus dem bisherigen Zehner-Club eine Gruppe der 20 entsteht, wird erst auf der Jahrestagung des IMF im September 1972 in Washington fallen. Man kann wohl davon ausgehen, daß der Gouverneursrat, dessen Ausschuß der Zehner-Club ist, das Gremium um die vorgeschlagene Zahl der Entwicklungsländer erweitern wird.

Es bleibt schließlich festzustellen: Die Tatsache, daß sich die Industrieländer bereit erklärten, den Entwicklungsländern in der hier geschilderten Weise ein erweitertes Mitspracherecht im internationalen Währungssystem einzuräumen und den Zehner-Club in der geforderten Weise auszubauen, ein gewichtiger Erfolg für die Dritte Welt ist.

Sonderziehungsrechte und Entwicklungshilfefinanzierung

Der zweite währungspolitische Problemkreis auf dieser UNCTAD-Konferenz betraf die dort vorgebrachte Forderung der Entwicklungsländer, Währungspolitik und Entwicklungspolitik in der Weise miteinander zu verbinden, daß die sog. Sonderziehungsrechte (SZR) künftig als Mittel der Entwicklungshilfe eingesetzt werden.

Die Entwicklungsländer bemühen sich, ihre Forderung nach besonderen Zuteilungen von SZR sachlich zu begründen. So haben sie errechnet, daß die im Wege des im Dezember 1971 vereinbarten Realignments⁶ (Neufestsetzung der Währungsparitäten) vorgenommene Goldpreiserhöhung (Abwertung des Dollars) den Industrieländern einen Währungsgewinn gebracht hat, der denjenigen der Entwicklungsländer um das Achtfache überstieg⁷. Obwohl die Richtigkeit dieser Rechnung von Fachleuten bestritten wird, kann es wohl als eine Tatsache angesehen werden, daß sich das Realignment für die Entwicklungsländer nachteilig ausgewirkt hat. Ohnehin hat die Währungsunruhe der vergangenen Monate vor allem den Entwicklungsländern geschadet; gerade die Länder, die über geringe Dollarreserven verfügen, »erlitten durch die Abwertung des US-Dollars erhebliche Verluste — zusätzlich zu den Einbußen in der Zeit des Floating und dem Exportausfall infolge der US-Importabgabe. Bei der Neuregelung der Paritäten — dem sog. Realignment — fühlten sich die Länder der Dritten Welt übergangen. Ihre Interessen kamen nach Auffassung zahlreicher Fachleute bei dem Gerangel der Industrieländer zu kurz«⁸.

Zudem weisen die Entwicklungsländer auf die nach ihrer Auffassung für sie recht ungünstige Verteilung der SZR hin: Da die IMF-Quoten den Verteilungsschlüssel für die Zuweisung der SZR darstellen, würden allein rd. 72 vH des Gesamtvolumens an SZR auf die Industrieländer entfallen⁹. Hieraus wird seitens der Entwicklungsländer die Forderung abgeleitet, im Wege einer Sonderzuteilung von SZR einen Ausgleich zu erhalten und durch die Verbindung von SZR und Entwicklungshilfe zusätzliche Leistungen der Industrieländer zu bewirken.

Verbindung von Währungssystem und Entwicklungshilfe — ein altes Modell

Der Gedanke einer Verbindung von Währungssystem und Entwicklungshilfe ist nicht neu, er hat vielmehr eine gewisse Tradition; auf der diesjährigen UNCTAD-Konferenz wurde er nur noch einmal nachdrücklich vorgetragen, speziell auf die Zuteilung von SZR gerichtet.

Bereits bei der Gründung des IMF wurde die Frage diskutiert, ob dessen Aufgabe allein in der Regelung des internationalen Währungsgeschehens bestehe oder ob er daneben

auch für langfristige Entwicklungsaufgaben in der Welt zuständig sein sollte. Man entschied sich damals für eine funktionelle Trennung beider Aufgabenbereiche, die dann auch institutionell ihren Ausdruck fand: Neben den IMF als der höchsten Weltwährungsinstitution, zuständig für die Überbrückung kurzfristiger Zahlungsbilanzdefizite, trat die Weltbank, deren Auftrag in der Förderung der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung lag¹⁰. Diese Kompetenzverteilung prägte die Struktur des derzeitigen internationalen Währungssystems.

Die Frage der Verbindung von Weltwährungssystem und der Entwicklungshilfe wurde mit Beginn der Diskussion um die Reform der internationalen Währungsordnung Anfang der 60er Jahre erneut aufgeworfen. Im 1961 vorgelegten Stamp-Plan wurde eine Verknüpfung der internationalen Liquiditätsversorgung mit der Entwicklungshilfe empfohlen. »Stamp schlug zunächst vor, der IMF solle Kredite an die Weltbank oder die IDA gewähren; aus diesen Mitteln sollten diese Organisationen langfristige Entwicklungsvorhaben finanzieren. Nach einer anderen Variante seines Vorschlages sollten den Entwicklungsländern Zertifikate des IMF geschenkt werden; mit diesen Zertifikaten könnten diese Nationen Einfuhren aus Industrieländern finanzieren — in den Exportländern würden diese Titel Bestandteil der Währungsreserven.«¹¹ Eine weitere Anregung in dieser Richtung brachte dann im Jahre 1965 der sog. Ossola-Bericht; auch er befürwortete eine Verknüpfung von Reservebeschaffung und Finanzierung der Entwicklungshilfe. Damals allerdings widersetzten sich die 10 wichtigsten Industrieländer diesem Vorschlag. Nachdem es dann eine Zeitlang um diesen Gedanken ruhig geworden war, spielte er im September 1970, auf der Jahresversammlung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank in Kopenhagen, wieder eine Rolle. Dort unterbreiteten die Entwicklungsländer den Vorschlag, einen Teil der den Industrieländern zugewiesenen SZR für die Entwicklungshilfe zu verwenden¹². Dabei wurden zwei Wege zur Realisierung des »link« vorgeschlagen:

1. Die Internationale Entwicklungsgesellschaft (International Development Association, IDA), eine Tochter der Weltbank, soll direkt eine Quote der SZR erhalten, die den Industrieländern zugeteilt werden. Die IDA tauscht diese SZR in die Währung des betreffenden Landes ein und erhält somit Mittel für die Entwicklungshilfe (»direkter link«).
2. Die Industrieländer stellen der IDA nicht unmittelbar SZR zur Verfügung, sondern zahlen den Gegenwert von Teilen der ihnen zugeteilten SZR in Landeswährung an diese Institution (»indirekter link«).

Der Unterschied zwischen diesen beiden Methoden der Verknüpfung von SZR und Entwicklungshilfe ist rein technischer Art, ökonomisch gesehen sind es völlig gleichwertige Modelle.

Auf dieser dritten Welthandelskonferenz in Santiago de Chile schlugen die Entwicklungsländer die erste Variante vor: Sie forderten ein Abzweigen der SZR für die Entwicklungshilfe derart, daß die Industrieländer einen Teil ihrer periodischen Zuteilungen an SZR der IDA sowie regionalen Finanzierungsinstituten zur Verfügung stellen.

Was sind die Gründe dafür, daß die Entwicklungsländer gerade eine Verknüpfung von SZR und Entwicklungshilfe verlangen, um die Erhöhung der Leistungen der entwickelten Länder zu erreichen? Ihre Absicht ist es, den Industrieländern auf diese Weise größere Anstrengungen in der Entwicklungshilfe zu erleichtern. Die Tatsache, daß die Entwicklungsleistungen der Industrieländer keine entscheidende Ausdehnung mehr erfahren, ja sogar relativ rückläufig sind, ist vorwiegend auf innenpolitische Hemmungsfaktoren der einzelnen Länder zurückzuführen. Eine Steigerung der Entwicklungshilfe durch die Industrieländer setzt voraus, daß sie einen

Teil ihrer Haushaltsmittel für diesen Zweck abzweigen oder aber die nationalen Kapitalmärkte für die Finanzierung der Entwicklungshilfe in Anspruch nehmen. Das muß jedoch innenpolitisch vertreten werden und scheitert oft daran, daß wahlabhängige Regierungen nicht stark genug sind, die Mittel für die Entwicklungshilfe zu erhöhen. Außerdem belastet die Entwicklungshilfe die jeweiligen Zahlungsbilanzen der Länder, was besonders dann ein Problem ist, wenn diese defizitär sind.

Diese Schwierigkeiten werden durch eine Finanzierung der Entwicklungshilfe über die SZR in der Tat umgangen, denn es handelt sich dabei um eine »geräuschlose Finanzierung« (O. Issing). Der link baut den Industrieländern gleichsam eine Brücke über die nationalen Schwierigkeiten hinweg. Diese Möglichkeit einer »schmerzlosen« Ausdehnung der Entwicklungshilfeleistungen ist der Grund dafür, daß der Vorschlag einer Verbindung von SZR und Entwicklungshilfe auch Befürworter unter den Industrieländern gefunden hat, wobei es sich vor allem um solche Länder handelt, die über permanente Zahlungsbilanzdefizite verfügen. Die Befürwortung des link durch einige Industrieländer ist im Grunde Ausdruck der Scheu, die nationalen Haushalte und Kapitalmärkte für die Hilfe in Anspruch zu nehmen bzw. die Zahlungsbilanz durch Entwicklungshilfeleistungen zu belasten.

Was die Frage des link angeht, ist diese UNCTAD-Konferenz für die Dritte Welt durchaus ein Erfolg gewesen, denn die Industrieländer haben hier ausdrücklich anerkannt, daß dieses Problem volle Aufmerksamkeit verdient, und gaben die Zusage, eine Prüfung im Zusammenhang mit den Reformüberlegungen für das internationale Währungssystem vorzunehmen.

Einwände gegen den link

Gegen den link sprechen vor allem folgende Gründe:

(1) Die Verwendung von SZR für die Entwicklungshilfefinanzierung bedeutet eine Zweckentfremdung dieses erst 1969 geschaffenen internationalen Liquiditätsreservoirs. Mit ihrer Schaffung sollte zunächst einmal einer befürchteten globalen Verknappung der Währungsreserven entgegengewirkt werden, um weltweite deflatorische Tendenzen zu vermeiden, die zu Beschränkungen des internationalen Handels und damit zu Hemmungen des Wirtschaftswachstums führen würden. Die SZR sollten ein Reservoir an internationaler Liquidität sichern, das die weltweite Versorgung mit Währungsreserven übernehmen soll, wenn die traditionale Liquidität (Gold, US-Dollar) nicht mehr ausreichend vorhanden ist. Ihrem ökonomischen Charakter nach sind die SZR ebenfalls Überbrückungshilfen für den Fall kurzfristiger Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Welthandelsländer.

Außerdem wurde mit der Schaffung der SZR beabsichtigt, die internationale Liquiditätsversorgung rational zu gestalten, d. h. vor allem: Die internationale Liquiditätsversorgung sollte nicht mehr abhängig sein von dem politischen und wirtschaftlichen Zustand des Leitwährungslandes USA. Deren jeweilige politisch-ökonomische Situation spiegelte sich in den letzten zwei Jahrzehnten auch und insbesondere in erheblichen Zahlungsbilanzdefiziten wider, die zu einer unrationellen und willkürlichen Überversorgung der westlichen Welt mit internationaler Liquidität führten. Die SZR sollten die Chance für eine Liquiditätsversorgung eröffnen, die hiervon unabhängig ist und die es erlaubt, das Volumen an internationaler Liquidität vernünftigt zu regulieren.

Würden die SZR nunmehr für die Entwicklungshilfefinanzierung eingesetzt werden, dann würde ihre Konzeption und ursprüngliche Ausrichtung sehr weitgehend verändert werden; teilweise würden sie der kurzfristigen Finanzierung dienen (währungspolitische Orientierung), teilweise würden sie für die langfristige Finanzierung von Realtransfer eingesetzt werden (entwicklungspolitische Orientierung). Dadurch würde das Instrument sicherlich erheblichen Belastungen ausgesetzt

sein, und es fragt sich, ob die ursprünglich mit den SZR angestrebten Ziele nach der Realisierung des link überhaupt noch erreicht werden können.

Von einigem Gewicht ist noch eine andere Frage: Hätten die Mitgliedsländer des IMF der Schaffung von SZR, die ja recht umstritten war, auch dann zugestimmt, wenn eine Veränderung ihres Verwendungszweckes in Richtung auf die Entwicklungshilfefinanzierung erkennbar gewesen wäre?

(2) Die Hauptproblematik einer Verquickung von SZR und Entwicklungshilfe liegt in der Gefahr einer Verstärkung der ohnehin schon feststellbaren Inflationstendenz in der westlichen Welt. Denn der link bedeutet nichts anderes als die Ermöglichung zusätzlicher Nachfrage (= Finanzierung zusätzlicher Entwicklungshilfe) durch Geldschöpfung.

Unter den vielen Bedenken, die gegen die Schaffung von SZR seinerzeit vorgebracht wurden, bestand der wesentlichste in der Befürchtung, daß dieses Instrument für die internationale Liquiditätsversorgung ein neues Inflationspotential darstellen könne¹³. Diese mit den SZR verbundene Gefahr, die schon unabhängig von ihrer Verknüpfung mit der Entwicklungshilfefinanzierung gesehen wurde, wird durch eine Koppelung von SZR und Entwicklungshilfe weiter erhöht¹⁴. Der dem link immanente Inflationsmechanismus liegt dabei auf der Hand. Die von den Industrieländern abgezweigten SZR fließen den Entwicklungsländern zu, die sie zur Finanzierung von Entwicklungsvorhaben verwenden. Praktisch bedeutet das: Die Entwicklungsländer verwenden die SZR für den Erwerb von Gütern und Leistungen in den Industrieländern. Auf diese Weise fließen die SZR zu den entwickelten Ländern zurück. Hierbei handelt es sich jedoch nicht lediglich um einen monetären Vorgang, sondern gleichzeitig um einen güterwirtschaftlichen Akt. Denn die Industrieländer leisten

Stanislaw Trepczynski, Polen, wurde am 19. September 1972 zum Präsidenten der gegenwärtig tagenden 27. Generalversammlung gewählt. Der 48 Jahre alte stellvertretende Außenminister Polens ist nach Corneliu Manescu, Rumänien, der zweite Präsident eines Ostblockmitgliedstaates. Aufgrund eines Beschlusses der Generalversammlung von 1963 rotiert die Präsidentschaft zwischen vier regionalen Gruppen. Trepczynski hat vielfache internationale Erfahrungen; er spricht Deutsch, Englisch, Französisch und Russisch.



im Gegenwert der ihnen aus der Dritten Welt zufließenden SZR real an die Entwicklungsländer. Der link ermöglicht demnach eine zusätzliche Nachfrageentfaltung der Entwicklungsländer, die von den Industrieländern real befriedigt werden muß. Unter den heute herrschenden Umständen muß diese zusätzliche, durch die Zuweisung von SZR ermöglichte Nachfrage inflatorisch wirken. Diese Gefahr wäre nur dann gering einzuschätzen, wenn in den Industrieländern unterbeschäftigte Kapazitäten vorhanden wären, also Arbeitslosigkeit herrschen würde¹⁵. Nur dann könnte diese zusätzliche Nachfrage ohne preissteigernde Wirkungen real befriedigt werden. Diese notwendige Bedingung ist jedoch in den Industrieländern der westlichen Welt gegenwärtig nicht erfüllt, so daß die Chance für die Förderung der inflatorischen Entwicklung durch eine Zuteilung von SZR an die Entwicklungsländer nicht unbeträchtlich ist.

An einer weiteren Förderung der Weltinflation dürften die Entwicklungsländer jedoch aus eigenem Interesse nicht interessiert sein: Ein link, der die Inflation fördert, schadet ihnen mehr, als daß er ihnen nützen würde. Denn »eine Verstärkung des Inflationstrends muß die Aufbringung der Entgefährden; auf diese Quellen würde aber selbst bei Herstellung des link nach wie vor der weitaus größere Anteil der Entwicklungshilfe aus den herkömmlichen Quellen ernsthaft Entwicklungshilfeleistungen entfallen. Die Koppelung von SZR und Entwicklungshilfe könnte daher wegen der damit verbundenen Verstärkung der weltweiten Inflation per Saldo zu einem Rückgang der gesamten Leistungen der Entwicklungshilfe führen.«¹⁶

(3) Gegen den link spricht aber auch die Tatsache, daß man einen entwicklungspolitischen Effekt über das Weltwährungssystem auch auf anderem Wege erreichen könnte, zudem dann mit dem Vorteil, daß die mit der Koppelung von SZR und Entwicklungshilfefinanzierung verbundenen Nachteile vermieden werden könnten. Es wäre möglich, den Zuteilungsschlüssel für SZR derart zu modifizieren, daß die Entwicklungsländer eine höhere Quote erhielten. Das könnte durch die Berücksichtigung der Bevölkerungszahl der einzelnen Länder, neben der heute maßgeblichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, geschehen. Zweifellos würde dadurch eine erhebliche Besserstellung der Entwicklungsländer gegenüber dem derzeitigen Zustand erreicht werden¹⁷.

Die Stellung der Industrieländer zu den Forderungen der Dritten Welt

Verständlicherweise stehen die Entwicklungsländer geschlossen hinter der Forderung nach einer Finanzierung der Entwicklungshilfe über die SZR; ihre Front ist ungebrochen. Demgegenüber nehmen die Industrieländer eine unterschiedliche Haltung ein. Die entwickelten Länder waren sich zwar zunächst mit dem IMF in der Ablehnung des link einig. Mit Recht sahen sie darin eine Zweckentfremdung der SZR. Dabei überwog die Ansicht, daß die Zuteilung von SZR als Mittel der Entwicklungshilfe ohnehin nur als vorübergehende Liquiditätshilfe in Frage kommen könne, nicht jedoch als ein langfristig zu handhabendes Instrument der Entwicklungshilfepolitik. Die Entwicklungshilfe müsse sich grundsätzlich im Bereich der »realen« Leistungen vollziehen, nämlich in Form von Handelszugeständnissen und langfristiger Kapitalhilfe. In dieser Frage stimmen jedoch nicht mehr alle Industrieländer überein. Während einige Industrieländer offen ihre Sympathien für den link äußern (z. B. Großbritannien und die USA), hält sich eine Reihe anderer Länder wohlwollend zurück (so z. B. Italien).

Die Befürwortung des link durch Großbritannien ist seit längerem bekannt. Was die Bundesrepublik Deutschland angeht, so scheint sich eine Wandlung ihrer Position abzuzeichnen; zunächst hatte sie den link abgelehnt. In ihren Darlegungen zur entwicklungspolitischen Konzeption für die zweite Entwicklungsdekade bezeichnete es die Bundesregierung »nicht

als ratsam, eine Verbindung zwischen der Schaffung von Sonderziehungsrechten und der Entwicklungsfinanzierung herzustellen«¹⁸. In Santiago hingegen nahm sie den Standpunkt ein, daß man erwägen sollte, den Entwicklungsländern auf Kosten der Industrieländer zusätzliche SZR einzuräumen, um deren Finanznöte zu mildern.

Auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel relativierte ihre zunächst ablehnende Haltung gegenüber dem link im Laufe der Zeit.

Bemerkenswert ist die Tatsache, daß die USA inzwischen zu den Befürwortern des link zu zählen sind. Diese Wandlung hat sowohl politische als auch wirtschaftspolitische Gründe, die eng zusammenhängen. Was die politischen Motive angeht, so spielt die Absicht der USA eine Rolle, den Entwicklungsländern in dieser Frage entgegenzukommen, um ihre relativ ungünstige Position in der Dritten Welt zu verbessern. Hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Gründe ist die Tatsache maßgebend, daß die USA seit Jahren schon eine anhaltende defizitäre Zahlungsbilanz haben, was ihre relative Zurückhaltung in den Entwicklungshilfeleistungen erklärt; denn diese Leistungen belasten die Zahlungsbilanz eines Landes. Es ist daher verständlich, daß Möglichkeiten begrüßt werden, einer weiteren Belastung zu entgehen, ohne jedoch die Entwicklungshilfeleistungen selbst wesentlich einschränken zu müssen. Mit ihrer wohlwollenden Haltung gegenüber der Forderung nach Herbeiführung des link gehen die Vereinigten Staaten den Weg des geringsten Widerstandes: Die USA, die sich seit einiger Zeit heftiger Kritik wegen ihrer in den Augen der Länder der Dritten Welt unzureichenden Entwicklungshilfeleistungen ausgesetzt sehen, wollen durch ein Entgegenkommen ihre Stellung unter den Entwicklungsländern verbessern, ohne freilich dabei zu starke Verpflichtungen einzugehen. Bei dieser Interessenlage stellt der link ein geradezu ideales Verfahren dar. Außerdem liegt die Vermutung nahe, daß die USA in der Dritten Welt Verbündete für die künftige Reform des internationalen Währungssystems suchen. Hierfür spricht auch die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten eifrig bemüht sind, die Zehner-Gruppe durch Hinzuziehen der Entwicklungsländer zu vergrößern¹⁹.

Anmerkungen:

- 1 Auswertung der Dokumentation der zweiten Welthandelskonferenz (1968), Heft 2, Stuttgart 1969, S. 287.
- 2 Tagesnachrichten des Bundesministers für Wirtschaft; abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 59 vom 14. 8. 1970, S. 7.
- 3 Vgl. Eppler, E.: Die Konferenz darf nicht fehlschlagen. In: Wirtschaftsdienst, 52. Jg., Heft 2/1972, S. 62.
- 4 Vgl. hierzu z. B. die Zeitungsberichte in »Die Zeit« Nr. 21 vom 26. 5. 1972, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 117 vom 23. 5. 1972, Handelsblatt vom 24. 5. 1972, Süddeutsche Zeitung vom 24. 5. 1972.
- 5 Die Zehner-Gruppe setzt sich aus folgenden Ländern zusammen: USA, Großbritannien, Frankreich, BRD, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Belgien, Schweden. Eigentlich besteht dieser Club aus 11 Ländern, da auch die Schweiz, die nicht Mitglied des IMF ist, an den Kreditvereinbarungen des Zehner-Clubs beteiligt ist.
- 6 Vgl. hierzu »Die Washingtoner Beschlüsse der Zehnerkonferenz«, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 194 vom 29. 12. 1971, S. 2109.
- 7 Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 25. Jg., Heft 10 vom 15. Mai 1972, S. 373.
- 8 Kepschull, D.: Die Konfrontation wird stärker. In: Wirtschaftsdienst, 52. Jg., Heft 2/1972, S. 66.
- 9 Issing, O.: Sonderziehungsrechte als Instrument der Entwicklungshilfe? In: Wirtschaftsdienst, 51. Jg., Heft 5/1971, S. 254.
- 10 Siehe Issing, Anm. 9, aaO.
- 11 Siehe Issing, Anm. 9, aaO.
- 12 Siehe Issing, Anm. 9, aaO, S. 253.
- 13 Vgl. hierzu Meyer, F. W.: Sonderziehungsrechte für Sonderinteressen. In: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band XXI, 1970, S. 93 ff.
- 14 Siehe Issing, Anm. 9, aaO, S. 256.
- 15 Siehe Issing, Anm. 9, aaO, S. 256.
- 16 Siehe Issing, Anm. 9, aaO, S. 257.
- 17 Köhler-Rieckenberg, J.: Mammutttagungen sind kaum der richtige Weg. In: Wirtschaftsdienst, 52. Jg., Heft 2/1972, S. 70.
- 18 Die entwicklungspolitische Konzeption der Bundesrepublik Deutschland und die internationale Strategie für die zweite Entwicklungsdekade. Herausgegeben vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Bonn 1971, S. 27.
- 19 Vgl. Meldung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 83 vom 10. April 1972, S. 13.