

Streit um die zweite Auffüllung des IFAD

Behalten die Vereinigten Staaten ihre führende Rolle?

HORST WETZEL

Jeglicher Gedanke, daß der Rückzug der USA aus der UNESCO eine Verringerung der amerikanischen Unterstützung für die Vereinten Nationen insgesamt ankündigen könnte, werde durch die Tatsachen Lügen gestraft — so der US-Vertreter im Wirtschafts- und Sozialrat im Januar. Insgesamt seien die freiwilligen Leistungen an Einrichtungen des UN-Systems im letzten Jahr um 43 Mill US-Dollar, d. h. 17,5 vH gestiegen (von 246 Mill Dollar im Jahre 1983 auf 289 Mill Dollar 1984)¹. Eine genauere Betrachtung ergibt freilich ein differenzierteres Bild. So schien vor kurzem auch der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) ein amerikanisches Kündigungsschreiben zu drohen². In der Diskussion steht auch das Maß der Beteiligung der Vereinigten Staaten am Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development, IFAD)³; hier handelt es sich aber wohl eher um ein Beispiel für den weithin zum Erliegen gekommenen Nord-Süd-Dialog.

Zielgruppe des 1976 gegründeten IFAD, der Ende 1977 seine Tätigkeit aufnahm, sind ausschließlich die ländlichen Armen; die vom Fonds geförderten Projekte werden zumeist in den ärmsten Entwicklungsländern durchgeführt. Neuartig und einmalig ist die nach dem Grundsatz der Gruppenparität⁴ erfolgende Verwaltung dieses Finanzinstituts durch die Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gemeinsam mit denen der Organisation der erdölexportierenden Länder (OPEC) und den übrigen Entwicklungsländern: 20 OECD-Länder bilden die Kategorie I der IFAD-Mitglieder, 12 OPEC-Länder die Kategorie II, während 107 Entwicklungsländer in Kategorie III vereint sind⁵. Grundlegende und unverzichtbare Voraussetzung für das Bestehen des IFAD ist die gemeinsame Verantwortung der westlichen Industrieländer (also der Kategorie I) und der erdölexportierenden Länder (also der Kategorie II) für die Finanzierung des Fonds; die Mitglieder der Kategorie III tragen in nur geringem Maße zum Mittelaufkommen bei, erbringen als »Empfängerländer« allerdings nicht unerhebliche Eigenleistungen.

Unter den größeren, auf freiwilliger Basis unterstützten multilateralen Organisationen sieht sich der IFAD den schwersten Finanzierungsproblemen gegenüber. Die gegenwärtige Krise dieser jüngsten Sonderorganisation der Vereinten Nationen hat längst über den Kreis der unmittelbar Beteiligten hinaus erhebliche Besorgnis ausgelöst. Die Resolutionen internationaler Gremien und die Bemühungen des UN-Generalsekretärs sowie anderer hochrangiger Persönlichkeiten, in denen zum Teil eindringlich zur zweiten Auffüllung des Fonds sowie zur Erfüllung aller Verpflichtungen aus der ersten Auffüllung (1981–1983) aufgerufen wird, häufen sich. Selbst die Verwaltungsspitze des Fonds hat ihren bisherigen Zweckoptimismus abgelegt und scheut sich nicht auszusprechen, daß die Existenz der Institution in Frage steht.

I. Die aktuelle Finanzierungs Krise

Es sind Meinungsverschiedenheiten über grundlegende Strukturprobleme des IFAD, die es (in der Auffassung wichtiger Geber) offenbar rechtfertigen, eine zusätzliche Belastung in den Nord-Süd-Beziehungen in Kauf zu nehmen. Das Hauptproblem bei der zweiten Auffüllung, nämlich unterschiedliche Ansichten vor allem zwischen den USA und führenden arabischen Gebern über das Verhältnis der Finanzbeiträge der in Kategorie I und II zusammengefaßten beiden Gebergruppen, überschattete bereits die Gründung des Fonds. Seitdem nimmt der Druck der OPEC-Staaten ständig zu, ihre finanzielle Verantwortung für den Fonds schrittweise zurückzuführen.

Zusammen mit weiteren Auseinandersetzungen (etwa über die Arbeitsweise des IFAD und seine administrative Kapazität) verhinderte diese Konfliktsituation bisher nicht nur jedes reale Wachstum des Fonds, sondern führte im Gegenteil zur nominalen Absenkung der ihm zur Verfügung gestellten Mittel: Lag die erste Auffüllung noch um 100 Mill Dollar über dem (auf eine Forderung der Welternährungskonferenz von 1974 zurückgehenden) Minimum der Anfangsbeiträge von 1 Mrd Dollar für 1978–1980, so ist sie inzwischen durch den um ein Jahr verschobenen Beginn der zweiten Auffüllungsperiode auf vier Jahre gestreckt worden und hat zudem den Ausfall der zugesagten iranischen und libyschen Beiträge (19 bzw. 31 Mill Dollar) zu verkraften. Zusammen mit ausbleibenden iranischen Zahlungen aus den Anfangsbeiträgen (112,5 Mill Dollar) sowie verzögerten Leistungen im Rahmen der ersten Auffüllung — in erster Linie der USA — kumulierte dies in der Absenkung der jährlichen Arbeitsprogramme (1981: 323 Mill Sonderziehungsrechte (SZR), 1982: 306,1 Mill SZR, 1983: 265,6 Mill SZR, 1984: 206 Mill SZR). Anfang 1985 stehen dem IFAD noch 40 Mill Dollar für seine Ausleihfähigkeit und Aktivitäten der Technischen Zusammenarbeit zur Verfügung. Zusammen mit im Jahresverlauf erwarteten (Zins-)Einkünften ermöglicht dies ein Arbeitsprogramm für 1985 von lediglich 100 Mill Dollar. Demgegenüber befinden sich zur Zeit über 100 Projekte mit einem Finanzierungsbedarf von über 1 Mrd Dollar in der sogenannten Pipeline.

Seit Juli 1983 haben sich die 32 Geberländer und sechs Vertreter der Mitglieds-kategorie III sechsmal im Rahmen der zweiten Auffüllung zu sogenannten Konsultationen getroffen. Die Verei-

Die ersten sieben Jahre

Die Tätigkeit des IFAD von 1978 bis 1984

Für 160 Darlehnsprojekte in 84 Ländern wurden IFAD-Mittel in Höhe von 1,968 Mrd Dollar bereitgestellt, 79 vH davon an sogenannte Niedrigeinkommensländer mit Nahrungsmitteldefizit. 59 vH der Mittel gingen an Länder mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 300 Dollar (in 1976er Preisen). 70 vH der Projekte wurden für Zielgruppen konzipiert, die in absoluter Armut leben. 88 vH der Mittel wurden zu »weichen«, 27 vH zu mittleren Ausleihbedingungen vergeben. Der IFAD beteiligte sich in 78 Fällen an den Projekten anderer multilateraler Finanzinstitutionen. Zu 36 seiner 82 eigenen Projekte konnte er andere Kofinanziers hinzugewinnen.

Die gesamten Projektkosten beliefen sich auf 6,7 Mrd Dollar, von denen der IFAD 29 vH, die Kofinanziers 36 vH und die Empfängerregierungen 35 vH übernahmen. Für Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit stellte der Fonds 91 Mill Dollar zur Verfügung. Die Auszahlungen betragen Ende September 1984 487 Mill Dollar.

Wenn alle vorgenannten Projekte voll arbeiten, werden die IFAD-Mittel über 8,5 Mill Familien direkt erreichen, deren Einkommen in über 70 vH der Projekte um mehr als 50 vH erhöht werden. Die jährliche zusätzliche Produktion wird auf 20 Mill Tonnen Weizenäquivalent geschätzt.

Nicht quantifizierbar sind die Ergebnisse für die ländlichen Armen, die der IFAD durch seine Einflußnahme auf die Politik der Empfängerländer bewirken konnte. Offensichtlich hat der Fonds aufgrund der Zweidrittelmehrheit der Entwicklungsländer in seinen Entscheidungsgremien hier eine Vorzugstellung: Die Entwicklungsländer sehen in ihm einen Partner, nicht eine bloße Geberorganisation. Als weiterer Vorteil ist zu vermerken, daß die Projekte weitgehend um die Zielgruppen und mit ihrer Beteiligung konzipiert werden und sie über das (mittlerweile international anerkannte) Überwachungs- und Evaluierungs-System des IFAD fortlaufend auf die Erreichung ihrer Zielgruppen untersucht und entsprechend korrigiert werden.

nigten Staaten waren erst ab der dritten Runde bereit, in das Stadium von Verhandlungen einzutreten, nachdem zuvor in Washington erwogen worden war, die Beteiligung am IFAD überhaupt einzustellen. Der entscheidende Durchbruch bei der Frage der Lastenverteilung zwischen den beiden Gebergruppen blieb jedoch bisher aus. Für den Zeitraum 1985–1987 wurde lediglich eine Auffüllungssumme von 800 Mill Dollar für realistisch angesehen. Dabei blieben Diskussionsbeiträge unwidersprochen, daß der IFAD noch bei einem jährlichen Arbeitsprogramm von 200–250 Mill Dollar eine effektive Institution darstellen könne.

Die OPEC-Staaten lehnten bisher kategorisch die in erster Linie von den USA ebenso kategorisch erhobene Forderung ab, ihren bisherigen Auffüllungsanteil von 42 vH erneut zu übernehmen. Ihr bestes bisheriges Angebot lag bei 39 vH, wobei zudem offen blieb, ob ihr angestrebtes Beitragsziel von 295 Mill Dollar auch tatsächlich erreicht werden würde.

Sucht man eine Begründung dafür, weswegen sich beide Gruppen seit Mitte 1983 ohne nennenswerte Bewegung in der Sache gegenüberstehen, so ist nicht mit Sicherheit auszumachen, ob die bisher angewandten Verhandlungstaktiken lediglich auf die Erreichung eines besseren Ergebnisses abzielten, oder ob man sich auf einer oder gar beiden Seiten vorrangig bemüht, für den möglichen Fall eines Fehlschlags der Verhandlungen möglichst wenig mitverantwortlich gemacht zu werden.

Allerdings sind die Positionen innerhalb der beiden Gebergruppen nicht völlig mit denen ihrer Hardliner identisch. In erster Linie ist dies für Kategorie I von Bedeutung. Hier sind die übrigen Mitglieder zwar bei nahezu allen von den USA erhobenen Forderungen zu größerer Flexibilität bereit, sehen sich jedoch gezwungen, deren Forderungen weitgehend mitzuvertreten, da eine ausbleibende finanzielle Beteiligung des größten Gebers nicht innerhalb der Kategorie aufgefangen werden kann und — mit der entsprechenden Absenkung der Beiträge der Kategorie II — das Fondsvolumen unter das verantwortbare Minimum fallen würde. Dennoch werden innerhalb der Kategorie zunehmend Warnungen hörbar, die Bereitschaft zu etwas mehr Flexibilität nach außen deutlicher werden zu lassen, um bei einem Scheitern des Fonds nicht mit an den Pranger gestellt zu werden. Als zum Beispiel im Verlauf der ersten Auffüllung wichtige Beitragszahler wie Japan, die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Frankreich von der Möglichkeit Gebrauch machten, ihre Zahlungen zeitlich den verspäteten Zahlungen der USA anzupassen, blieb es offen, ob sie damit noch langsamere Zahlungen der USA verhinderten oder zusammen mit diesen die Fondstätigkeit drosselten. Letzteres lag an sich nicht in ihrer Absicht, was sie jedoch nicht vor heftigen Vorwürfen der Entwicklungsländer und auch einiger westlicher Partner bewahrte.

Die übrigen OECD-Staaten sehen — wie die USA — nach wie vor die wesentliche Existenzgrundlage für den Fonds nicht nur in dessen gemeinsamer Verwaltung mit den OPEC-Staaten und den übrigen Entwicklungsländern, sondern in der gemeinsamen Verantwortung der OECD- und OPEC-Staaten für seine Finanzierung. Nur in diesem Rahmen sind sie bereit, den OPEC-Staaten bei deren Berufung auf die veränderte wirtschaftliche Situation seit Gründung des Fonds etwas weiter entgegenzukommen als die Amerikaner, etwa — entsprechend einem Vermittlungsvorschlag der Kategorie III — bis zum Beitragsverhältnis von 60 vH (Kategorie I) zu 40 vH (Kategorie II).

Die wirtschaftlichen Argumente der OPEC-Staaten, insbesondere der allein noch finanzkräftigen Golf-Staaten, sind bekannt: der Rückgang ihrer Einnahmen bei weiterer Ausbeutung ihrer nicht erneuerbaren Ressourcen; die zurückgehende Notwendigkeit, Petro-Dollars in die Entwicklungsländer zurückzuschleusen; der — bei der ersten Auffüllung zum Teil noch von den anderen Gruppenmitgliedern aufgefangene — völlige Ausfall des größten Gründungsmitglieds der Gruppe, Iran, wie auch (wenigstens vorläufig) des Irak; das weitgehende Desinteresse

Libyens; der Befund, daß einige Gruppenmitglieder wie Indonesien oder Gabun wirtschaftlich schlechter gestellt sind als Mitglieder der Kategorie III; die Tatsache, daß keinerlei Fondsmittel über Aufträge an die OPEC-Staaten zurückfließen. Zudem darf nicht übersehen werden, daß die arabischen Staaten — im Gegensatz zur Situation der siebziger Jahre — heute über erfahrene eigene Entwicklungsfonds und Durchführungsorganisationen verfügen.

Den vermutlich aus vorstehenden Überlegungen resultierenden Schwierigkeiten der Kategorie II, bei den heimischen Finanzministern die notwendigen Mittel freizubekommen, trug Kategorie I insoweit Rechnung, als sie einer wesentlichen Absenkung des ursprünglich mit 1,1 Mrd Dollar angenommenen Auffüllungsvolumens für 1985–1987 zustimmte. Dennoch besteht Kategorie II zusätzlich — und erstmalig mit Nachdruck — auf einem erheblich über 58 vH hinausgehenden Anteil der Industrieländer an der Auffüllung und begründet dies mit dem absolut ungleichen Verhältnis des Bruttosozialprodukts beider Kategorien zueinander.

Da dieses Verhältnis bei der Gründung des Fonds bekanntermaßen keine Berücksichtigung gefunden hatte, vielmehr dies gerade als Besonderheit des IFAD vielfach gepriesen wurde, sah sich Kategorie II bei ihrer Forderung nach weitgehender Absenkung ihres Beitragsanteils der Notwendigkeit gegenüber, zur Frage der IFAD-Gründungs-idee argumentativ Position zu beziehen. Dies haben führende OPEC-Staaten, allen voran Kuwait, nunmehr in überraschender Deutlichkeit getan: Sie erkennen zwar den IFAD als eine kollektive Anstrengung aller Mitglieder an, insbesondere als eine gemeinsame Unternehmung beider Geberkategorien, nicht aber — als Bestandteil dieser Gemeinsamkeit — das Gründungsprinzip eines finanziell gemeinsam getragenen Fonds oder gar einer (ungefähr) gleich hohen Lastenübernahme. Prozentsätze bzw. ein festes System der Lastenverteilung seien niemals die Basis für Mitgliedschaft und Beitragszahlungen der Kategorie II gewesen. Einen historischen Beweis für eine festgeschriebene Lastenverteilung gebe es nicht.

Demgemäß wollen die OPEC-Staaten jede Auffüllung, jedes Beitragsverhältnis als Ergebnis völliger Neuverhandlungen unter ausschließlicher Berücksichtigung der aktuellen wirtschaftlichen Gegebenheiten (insbesondere ihrer eigenen wirtschaftlichen Leistungskraft) sehen — bevorzugt als Beitragsankündigungs-Veranstaltung für individuelle Beiträge.

II. Die Grundlagen des Fonds

Wie die beiden Gruppen angesichts ihrer gegensätzlichen Positionen weiter verfahren werden, ist zwar in erster Linie eine Frage ihres politischen Willens, doch dürfte die Berufung auf — kodifizierte oder nicht kodifizierte — Rechtsgrundlagen bei ihren Entscheidungen und deren Rechtfertigung eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

Zu rechtlichen Würdigung muß auf die Entstehungsgeschichte des Fonds und die Beurteilung des sich daran anschließenden Verhaltens der beiden Parteien zurückgegriffen werden. Dabei wird sich zeigen, daß die Vorstellungen der beiden Gebergruppen über die Finanzierung des Fonds schon bald nach der Welternährungskonferenz von 1974 auseinandergingen und für die Gründung und erste Auffüllung des Fonds nur unter großen Schwierigkeiten Kompromißlösungen gefunden werden konnten. Die Gründungsmitglieder ließen die Problematik im IFAD-Abkommen völlig unerwähnt; es knüpft — außerhalb der jeweiligen Gruppe — keinerlei rechtlichen Folgen daran, ob und in welchem Umfang Finanzbeiträge zugesagt werden.

Einen der Schwerpunkte der Rückschau wird die Auseinandersetzung der US-Administration mit den überraschend gut informierten und interessierten Bewilligungsausschüssen des amerikanischen Kongresses darstellen. Sie liefert damit gleichzeitig eine gute Grundlage für die Prognose zum weiteren Verhalten des bisher größten Beitragszahlers, der nach wie vor in den

multilateralen Institutionen eine Führungsrolle beansprucht. Dabei werden zusätzlich die Problembereiche angesprochen, die den USA — über die Finanzierungsfragen hinaus — für ihr Verhältnis zum Fonds wichtig gewesen sind.

Um die Gleichheit der Lastenverteilung

Als die IFAD-Idee 1974 auf der Welternährungskonferenz von den OPEC-Staaten erstmals vorgetragen wurde, sprach man von ihrem Fonds und diskutierte noch einige Monate danach ihre Forderung an die Industriestaaten, 50 vH der Beiträge zu übernehmen. Damals gingen zweifelsohne alle Seiten, Industrie- wie Entwicklungsländer, von einer gleichwertigen finanziellen Beteiligung der OECD- und OPEC-Staaten aus, unter anderem erkennbar an der Einräumung der Stimmgleichheit für beide Gruppen.

In den anschließenden Vorverhandlungen zur IFAD-Gründung versuchten die Industrieländer dann allerdings vergeblich, von den OPEC-Staaten eine bindende Zusage zur gleichen Lastenverteilung zu bekommen, die sie ihrerseits in ihren jeweiligen Absichtserklärungen zur Bedingung gemacht hatten. Die gewählten Ausdrücke variierten dabei; gebräuchlich waren: »rough parity, approximate parity, equitable burden sharing, roughly equivalent«. Genau wurde der Begriff der Gleichheit oder annähernden Gleichheit in keiner Äußerung der Beteiligten definiert, schon gar nicht in Prozentzahlen. Ende 1975 wurde die Befürchtung der OPEC-Gruppe zunehmend stärker, den erforderlichen Betrag nicht aufbringen zu können; einige ihrer Mitglieder wollten von einer entsprechenden Verpflichtung überhaupt nichts mehr wissen.

Die einzige gemeinsame Erklärung der beiden Kategorien zur Frage der Lastenverteilung stellt der Bericht des dritten »Treffens interessierter Staaten« (28.1.–6.2.1976) an den UN-Generalsekretär dar. Das dort Erreichte deckte zweifelsohne die seit der Welternährungskonferenz gehegten Erwartungen der Industrieländer nicht ab: Kategorie I und II gehen darin davon aus, daß man — in Übereinstimmung mit dem Hintergrund und der dem IFAD zugrundeliegenden Struktur — den Betrag der Kategorie II so nahe wie möglich dem der Kategorie I annähern wolle; es wurde ferner von Kategorie I und II anerkannt, daß die Beitragshöhe jeder Kategorie in dieser Weise in Bezug gesetzt werde zur Beitragshöhe der anderen.

Die OPEC-Staaten verschafften sich in den Vorverhandlungen zusätzlich etwas Luft dadurch, daß sie ihre sämtlichen Beiträge durch den neuen, mit 800 Mill Dollar ausgestatteten OPEC-Sonderfonds zur Verfügung stellen wollten, wobei jeweils die Entscheidungen von dessen (in größeren Abständen tagenden) Entscheidungsgremien abgewartet werden mußten.

Im Mai 1976 bewilligte der US-Kongreß aufgrund eines speziellen Nachtrags für das Haushaltsjahr 1976 den amerikanischen Beitrag von 200 Mill Dollar; die USA konnten als erste das IFAD-Abkommen zeichnen. Bei den Beratungen im Bewilligungsausschuß des Senats wurden die seit der Welternährungskonferenz von den USA (wie der Mehrheit der Industrieländer) gegen die Gründung des IFAD gehegten Vorbehalte zwar nicht ausgeräumt, doch wurden sie durch folgende Überlegungen relativiert:

1. Die existierenden multilateralen Finanzinstitutionen befaßten sich überwiegend mit großvolumigen Infrastrukturprojekten.
2. Der IFAD würde der erste Fonds sein, zu dem die OPEC-Staaten — im Rahmen der Rückführung von Petro-Dollars — die Mehrheit oder wenigstens die Hälfte der Mittel beitragen würden. Gegenüber Zweifeln, ob dieses »Versprechen« realisiert werden würde, hatte die Administration zugesichert, daß der US-Beitrag zurückbehalten würde, bis die OPEC-Staaten sich förmlich zur hälftigen Beitragsaufbringung verpflichtet hätten.
3. Beim IFAD würde es sich in der Hauptsache um einen Fonds handeln, also um eine Organisation, die operative Tätigkeiten von anderen, bereits bestehenden Organisationen durchführen läßt und damit Doppelzuständigkeit und Überschneidungen vermeidet.
4. Der IFAD würde deswegen höchstens 30 Angehörige des höheren Dienstes benötigen, es werde also keine neue internationale Bürokratie entstehen.

Offenbar erst danach und zu einem Zeitpunkt, als die Beitragsankündigungen der OECD-Gruppe schon 530 Mill Dollar erreicht hatten, wurde in Washington die überraschende Entscheidung des OPEC-Sonderfonds vom 11. Mai 1976 bekannt. In einem Aide-mémoire an den Generalsekretär der Vereinten Nationen wurden darin 400 Mill Dollar zugesagt, wobei jede individuelle zusätzliche Leistung eines OPEC-Landes so aufgefangen werden würde, daß die 400 Mill Dollar nicht überschritten würden. Als Bedingung wurde ein OECD-Beitrag von mindestens 600 Mill Dollar genannt. Ausdrücklich wurde betont, daß diese Entscheidung im Bewußtsein der Vorgänge um die Gründung des IFAD — insbesondere hinsichtlich der Rolle der OPEC-Staaten als Initiatoren und ihrer erwarteten Beteiligung an der Verwaltung des Fonds — getroffen worden sei.

In der OECD-Gruppe wurde zwar bekannt, daß der Verhandlungsführer der Kategorie II, Shihata (Kuwait), große Mühe gehabt habe, 50 vH der dem OPEC-Sonderfonds zur Verfügung stehenden Mittel freizubekommen; dennoch war man sich in der Kritik einig, daß das 60-zu-40-Angebot nicht mit der früheren, auf der Welternährungskonferenz erfolgten Verständigung übereinstimmte. Die Mehrheit beschloß, weiterhin auf einem annähernd gleichwertigen Beitragsaufkommen zu bestehen.

Eindringliche Appelle beispielsweise des UN-Generalsekretärs, die Lücke von 70 Mill Dollar bis zum obligatorischen Beitragsvolumen von 1 Mrd Dollar zu schließen, führten zur Kompromißbereitschaft in beiden Gruppen. Mitglieder der Kategorie I gaben nicht nur — dem Beispiel der Vereinigten Staaten folgend — ihre Vorbehalte einer anteilmäßigen Kürzung ihrer Zusagen auf, sondern erhöhten diese zum Teil noch (nicht jedoch die USA). Jedenfalls waren am 16. Dezember 1976 die erforderlichen Anfangsbeiträge durch Leistungen der Kategorie I von 567 Mill Dollar und der Kategorie II von 435,5 Mill Dollar erreicht.

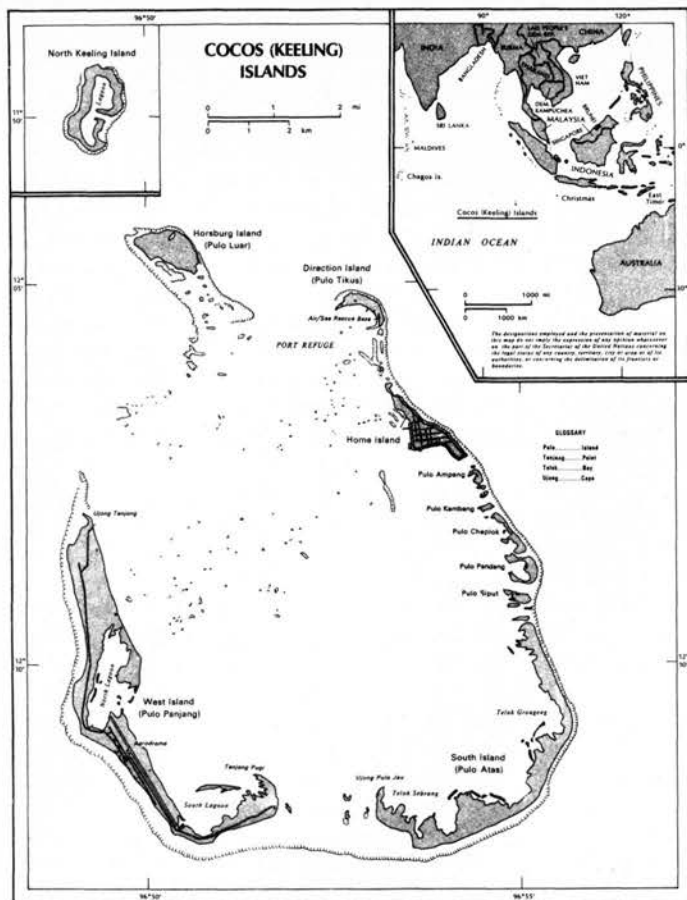
Um den Beitrag der Vereinigten Staaten

Von entscheidender Bedeutung für die weitere Zukunft des Fonds wurden die Auseinandersetzungen der US-Administration mit dem Kongreß, als sie 1981 die Bewilligung von 180 Mill Dollar für die erste Auffüllung beantragte. Sie liefern eine überzeugende Erklärung für das seither vorsichtige und zum Teil unflexible Verhalten der amerikanischen Regierung gegenüber dem IFAD, wobei sich die Gegensätze innerhalb der Regierung fortsetzen. Es ist kein Geheimnis, daß sich der Chef der US-Entwicklungsbehörde (USAID), gestützt vom Landwirtschafts- und wohl auch Außenminister, sich in seiner insgesamt positiven Haltung zum IFAD oft nur mit Mühe und teils mit Abstrichen gegen Finanzminister und Budgetdirektor durchsetzen konnte.

Die Reagan-Administration hatte bei ihrem Antrag an den Kongreß den noch von der Carter-Regierung angekündigten US-Beitrag bereits von 230 auf 180 Mill Dollar gekürzt, was von den übrigen Mitgliedern der Kategorie I nur teilweise aufgefangen werden konnte und eine Absenkung des OPEC-Angebots auf 430 Mill Dollar bewirkte; dieses wurde schließlich durch eine Sonderleistung des OPEC-Fonds auf 450 Mill Dollar aufgestockt.

Kategorie II berechnete für sich die Lastenverteilung, indem sie den 620 Mill Dollar der Kategorie I lediglich 430 Mill Dollar gegenüberstellte. Hier kam das Bemühen zum Ausdruck, eine Festschreibung des Beitragsverhältnisses von 58 zu 42 für weitere Auffüllungen zu verhindern. Die US-Administration dagegen hatte die beantragten 180 Mill Dollar vermutlich als 20 vH des doppelten OPEC-Beitrags errechnet, also intern ein Gruppenverhältnis von 50 zu 50 konstruiert.

Diese bereits von der Administration vorgenommene Kürzung machte auf den Kongreß offenbar wenig Eindruck. Schon der zuständige Ausschuß des Repräsentantenhauses, der dem IFAD generell wohlwollend gegenübersteht, brachte seine Zweifel über die Erreichung der ursprünglichen Gründungsidee des Fonds zum Ausdruck. Ferner beklagte er, daß der IFAD sich in



Ein weiteres Stückchen Restkolonialismus ist von der politischen Weltkarte verschwunden: Am 6. April vergangenen Jahres sprach sich die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung der Kokos-(Keeling-)Inseln für die Vereinigung mit Australien aus (vgl. S. 28 dieser Ausgabe).

eine neue, separate, selbst operative Aufgaben durchführende Entwicklungshilfeorganisation mit einem großen Personalbestand entwickelt habe. Es kürzte den für das Haushaltsjahr 1982 beantragten Ansatz um 10 vH.

Im Bewilligungsausschuß des Senats wurde erhebliche Enttäuschung über die zwischenzeitliche Entwicklung artikuliert und deutliche Kritik an den unzureichenden Bemühungen der Administration geübt. Insbesondere wurde beanstandet, daß die Vereinigten Staaten 200 Mill Dollar zu den Anfangsbeiträgen beigesteuert hatten, obwohl der OPEC-Anteil tatsächlich nur 43 vH des von OECD- und OPEC-Staaten gemeinsam aufgebrauchten Betrages erreicht habe. Ferner habe sich der auf 20 vH am Gesamtvolumen begrenzte US-Anteil wegen des nahezu vollständigen Ausfalls des iranischen Beitrages erhöht. Die Administration trat den Vorwürfen insoweit entgegen, als man sich mit der Zahl von 30 Angehörigen des höheren Dienstes seinerzeit verschätzt habe; angesichts der (gegenüber den bisherigen Weltbankprojekten) neuartigen und kleineren Projekte sei mit dieser geringen Zahl nicht auszukommen. Zum Einwand des Ausschusses, der IFAD könne nicht mehr als einzigartig bezeichnet werden, da im Gegensatz zu 1976 mittlerweile auch andere multilaterale Finanzinstitutionen sich mit landwirtschaftlicher Produktion in den ärmsten Ländern befassen, bestand die Administration darauf, daß die vom Fonds konzipierten Projekttypen nach wie vor neuartig seien und sie weiterhin auf einen speziellen Beitrag des IFAD für den Ressourcentransfer in den privaten Sektor hoffe.

Der übrigen Kritik beider Ausschüsse konnte die Regierung nichts entgegensetzen. Insbesondere akzeptierte das Parlament nicht die Begründung dafür, daß die Delegation Washingtons (Delegationsleiter: der stellvertretende Chef der USAID und spätere IFAD-Vizepräsident Birnbaum) im Frühjahr 1976 ihren bis dahin stets erklärten Vorbehalt zurückgezogen hatte, 200 Mill Dollar nur bei annähernd gleicher Beteiligung der beiden Gebergruppen zu leisten. Als Begründung hatte die amerikanische Delegation seinerzeit angegeben, die Gründung des IFAD habe mittlerweile eine solche politische Bedeutung erlangt, daß

die vorgesehenen Beitragskürzungen nicht mehr gerechtfertigt seien.

Der Kongreß autorisierte zwar die Administration, im Rahmen der Auffüllungsvereinbarung 180 Mill Dollar einzusetzen, jedoch wurde entgegen dem ursprünglichen Vorschlag des Repräsentantenhauses die für die Hinterlegung der US-Beitragsurkunde notwendige Genehmigung der ersten Rate verweigert, da »die Bereitstellung von Mitteln für die erste Auffüllung zur Zeit nicht gerechtfertigt« sei. Diese Bereitstellung wurde für den Sommer 1982 im Rahmen des Haushaltsjahres 1983 in Aussicht gestellt, wenn »die arabischen Länder über ihren Beitrag entschieden haben«. Die Regierung wurde angehalten, auf die Einlösung ihrer 1976 gegebenen Zusagen zu dringen, insbesondere die Gleichheit zwischen den beiden Hauptgebergruppen. Als neue Forderung kam hinzu, daß der IFAD eine größere Beteiligung von Kofinanziers suchen müsse — eine Forderung, die bereits mit Gegenstand der Vorverhandlungen zur IFAD-Gründung gewesen war — und daß die Zahl der im höheren Dienst Tätigen 75 nicht übersteigen dürfe.

Für das Haushaltsjahr 1983 bewilligte das Repräsentantenhaus die beantragten 64,5 Mill Dollar, wenn auch wegen knapper Mittel aus dem Titel für internationale Organisationen und Programme (was wegen des dortigen Verbots, an Kuba Hilfe zu leisten, zu einer Einschränkung in der US-Beitragsurkunde führte). Der Senat bescheinigte der Administration wieder wenig Fortschritte und wollte erneut jede Mittelbereitstellung verweigern. Über einen Kompromißvorschlag im Senat von 10 Mill Dollar einigte sich der Vermittlungsausschuß zwischen beiden Häusern dann auf die ersten 24 Mill Dollar für die Auffüllungsperiode 1981–1983.

Trotz des erheblichen Beitragsrückstandes der USA, der andere Staaten in der Kategorie I und wohl auch in der Kategorie II zu Zurückbehaltungen ihrer Beiträge veranlaßte, konnte sich die Administration nicht dazu durchringen, Mittel im Nachtragshaushalt 1983 zu beantragen. Sie beantragte für das Haushaltsjahr 1984 lediglich 50 Mill Dollar und nahm damit in Kauf, daß die USA im Rahmen der bereits am 31. Dezember 1983 zu Ende gehenden Auffüllungsperiode bis September 1984 von ihrem Beitrag von 180 Mill nur 74 Mill Dollar leisten würden. Es war der Kongreß selbst, der zweimal über die Budgetanträge der Administration hinausging und dafür sorgte, daß die USA ihren gesamten Verpflichtungen aus der ersten Auffüllung bis Ende 1984 nachkommen konnten.

In der ersten Auffüllungsperiode hatte der Leiter der USAID die übrigen Geber trotz des gegenläufigen Verhaltens der USA zu schnellen und zusätzlichen Zahlungen ermuntert. Auch bei der zweiten Auffüllung gewinnt man den Eindruck, daß der USAID-Chef sich um Problemlösungen bemüht, soweit ihm die von der Legislative erwarteten Bedingungen dazu Raum lassen. Ob er diesen Raum zusätzlich eingeengt sieht durch die Wahlplattform der Republikanischen Partei von 1984, entzieht sich der Beurteilung durch den ausländischen Beobachter. Von drei darin genannten Zielen im Bereich der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit sind mit dem geforderten amerikanischen Austritt aus der UNESCO und der Verweigerung einer zusätzlichen Aufstockung der Mittel der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDAVII) um 3 Mrd Dollar immerhin zwei Forderungen erfüllt worden; zum IFAD heißt es ebenso kompromißlos wie unrichtig begründet, daß der Fonds aufzulösen sei »aufgrund seiner beharrlichen Präferenz zugunsten der Nicht-Marktwirtschaften«.

Zur Verbesserung ihrer Verhandlungsposition kündigte die US-Delegation auf der 8. Tagung des IFAD-Gouverneursrats im Oktober 1984 bis zu 30 Mill Dollar in drei Jahren aus ihrem bilateralen Hilfsprogramm für die Kofinanzierung IFAD-initiiertes Projekte bei positivem Abschluß der Auffüllungsverhandlungen an. Dies lag auf der Linie ihres Vorschlags, die Lastenverteilung von 58 zu 42 über zusätzliche Leistungen vor allem der Länder der Kategorie I außerhalb der formalen Auffüllung zu verbessern.

Um die Geschäftsgrundlage

Würdigt man die gesamte bisherige Entwicklung des IFAD rechtlich, so trifft es zu, daß die OPEC-Staaten keine formalrechtliche Verpflichtungen eingegangen sind, bei diesem Fonds generell eine bestimmte Beitragshöhe im Verhältnis zur anderen Gebergruppe zu erreichen oder eine solche nicht zu unterschreiten. Dies gilt in gleichem Maße auch für die OECD-Staaten.

Wenn die OPEC-Staaten aber daraus nunmehr ableiten, daß sich beim IFAD die Grundlage für Auffüllungsverhandlungen nicht nennenswert von derjenigen anderer multilateraler Finanzinstitutionen unterscheidet, so kann dem nicht gefolgt werden. Den Staaten der Kategorie II war stets erkennbar, daß für die Kategorie I Geschäftsgrundlage für die Gründung des Fonds zumindest eine annähernd gleich hohe finanzielle Beteiligung der beiden Gebergruppen war, mithin die Lastenverteilung bei allen Auffüllungen sich in einem Spielraum zu bewegen habe, der eine Charakterisierung des Verhältnisses der Kategorie I und II zueinander als »Grobparität« zuläßt.

Diese Geschäftsgrundlage wurde von der Kategorie I nie aufgegeben, auch nicht, als sie — fallweise — bis zu einem Verhältnis von 58 zu 42 nachgab, ein Verhältnis, das sich durchaus noch als »rough parity« deuten läßt. Kategorie II hat dies bis zum Ende der ersten Auffüllung auch nicht in einer Weise in Frage gestellt, daß ein offener Dissens festzustellen gewesen wäre. Ein solcher trat jetzt erstmals bei den Verhandlungen zur zweiten Auffüllung zutage.

Falls die Kategorie II ihre, die annähernd gleiche finanzielle Verpflichtung leugnende Haltung schon bei Gründung des Fonds gehabt haben sollte, liegt der Fall des verdeckten Dissenses vor: bei entsprechender Kenntnis hätte sich die Mehrheit der OECD-Staaten mit Sicherheit nicht an der Fondsgründung beteiligt.

Als Rechtsfolge eines solchen Dissenses könnte die eine Partei eine weitere Beteiligung am Fonds verweigern, falls die andere auf ihrer »neuen« Position besteht und die Untergrenze für die akzeptable Lastenverteilung nicht erreicht. Politisch wäre dieses rechtliche Ergebnis zusätzlich abgesichert durch die Tatsache, daß die freiwerdenden Mittel in jedem Fall anderweitig in der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt würden.

III. Die Zukunft des IFAD

Der Verfasser geht davon aus, daß letztlich nicht wegen eines Prinzips — es geht, überspitzt formuliert, um 50 Mill Dollar — das Todesurteil über den Fonds gesprochen werden wird. Auf Seiten der Kategorie I sollte nicht zuletzt als positiv vermerkt werden, daß man sich beim IFAD nicht wie in anderen Sonderorganisationen Abstimmungsniederlagen der Hauptgeber, Doppelarbeit und Überlappungen mit anderen Organisationen gegenüber sieht, sondern im Gegenteil ein maßvolles Verhalten der Entwicklungsländer verzeichnen kann. Mit dem Algerier Jazairi steht weiterhin ein Präsident aus einer der beiden Geberkategorien an der Spitze des Fonds, der Vizepräsident ist wiederum Amerikaner. Über den bei Gründung des Fonds unbefriedigend gelösten Problemen darf man ferner nicht vergessen, daß die Geberländer damals eine Reihe von Forderungen gegen den Widerstand der Entwicklungsländer durchsetzen konnten. Hierzu gehören das Verbot für den IFAD, an den Kapitalmarkt zu gehen, die gewichtete Stimmenverteilung (statt des Prinzips »ein Land, eine Stimme«) sowie das Verbot der Direktausleihe. Die Ergebnisse der bisher erfolgten internen und (durch die USA, Kanada und die Bundesrepublik Deutschland durchgeführten) externen Überprüfung von Projekten des Fonds sprechen durchweg für seine weitere Förderung. Überlegungen, bei einem Scheitern des Fonds bzw. bei Unterschreiten einer Mindestgrenze für die Auffüllung die freiwerdenden Mittel als Sonderprogramm bei der IDA einzusetzen, ist entgegenzuhalten, daß dann der OPEC-Anteil mit Sicherheit beträchtlich abfallen wird. Zudem wäre keine Garantie gege-

ben, daß sämtliche Mittel in IFAD-typische Projekte eingebracht würden.

Die OPEC-Staaten müßten anerkennen, daß sich im Bereich der multilateralen Finanzorganisationen für sie nur beim IFAD — und allein aufgrund dessen besonderer Konstruktion — die Notwendigkeit einer finanziell annähernd gleichen Lastenverteilung mit den OECD-Staaten ergibt. In allen anderen multilateralen Finanzsituationen tragen die OECD-Staaten mit Abstand die finanzielle Hauptlast (eine weitere Beteiligung von OPEC-Staaten an internationalen Finanzinstitutionen mit großer Mitgliederzahl ergibt sich nur noch bei der IDA, wo ihr Beitragsanteil 5,1 vH beträgt). Eine Beibehaltung der jetzigen Position der OPEC-Staaten gegenüber dem IFAD würde bedeuten, daß von dem einst so gefeierten Modell im Rahmen einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung bzw. einer neuen Nord-Süd- und Süd-Süd-Kooperation schwerpunktmäßig nur noch die Zweidrittel-Stimmenmehrheit der Entwicklungsländer übrigbleiben würde.

Der IFAD selbst muß in erster Linie auf die erhebliche Absenkung des Auffüllungsvolumens reagieren. Die Auswirkungen der Kürzung könnten zum Teil durch Umschichtungen der bisherigen Aktivitäten aufgefangen werden in dem Sinne, daß der Fonds sich noch mehr als bisher auf seine spezielle Rolle konzentriert, ohne daß dies zu einer Beeinträchtigung seiner katalytischen oder experimentellen Wirkungsweise führt. Beispielsweise könnten großvolumige Bewässerungsvorhaben aus seinem Programm gestrichen werden, ebenso die Projekte der integrierten ländlichen Entwicklung, die bei den bisherigen Evaluierungen nicht überzeugten, auch nicht unter Berücksichtigung möglicher Einflußnahmen auf die Politiken der Empfängerländer. Eine Erhöhung der katalytischen Wirkung des IFAD auf andere multilaterale Finanzinstitutionen, die bisher nicht ausreichend nachzuweisen war, könnte durch die Erhöhung des Kofinanzierungsanteils bei IFAD-Projekten erreicht werden. Andererseits könnten Mittel dadurch freigesetzt werden, daß der IFAD auf marginale Kofinanzierungsanteile bei großvolumigen Projekten anderer multilateraler Finanzinstitutionen verzichtet, da hier eine Einflußnahme auf deren Konzepte am wenigsten wahrscheinlich ist.

Finanzmittel könnten ferner mit Hilfe einer Änderung der Ausleihbedingungen umgeschichtet werden. Wie die bisherige Erfahrung zeigt, wird jedoch eine Änderung dahingehend schwierig werden, die bisher zugelassene Ansiedlung von IFAD-Projekten in Armutsregionen von Entwicklungsländern mit mittlerem Einkommen einzuschränken. Ob hier die Solidarität für ärmere kleinere Länder das Eigeninteresse vor allem der lateinamerikanischen Länder überwiegt, ist ungewiß. Das gleiche gilt für eine Erhöhung der internen Mittelschöpfung aufgrund von Zinserhöhungen und Verkürzung von Darlehenslaufzeiten zu Lasten von Ländern mit mittlerem Einkommen.

Ein Entgegenkommen der Betroffenen dürfte die Haltung der Geber bei der Auffüllung ebenso positiv beeinflussen wie die auch von Kategorie II geforderte höhere Beteiligung von Ländern der Kategorie III (etwa von Mexiko und Indien) an der Auffüllung.

Anmerkungen

- 1 Wireless Bulletin from Washington v. 16.1.1985 (U.S. Support and Funding for U.N. Programs Remain Strong).
- 2 Washington Post v. 7.12.1984 (Plan Sees U.S. Quitting Food Agency).
- 3 Zur näheren Beschreibung des IFAD — auch als »Internationaler Agrarentwicklungsfonds« (so die Terminologie des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen) bekannt — siehe Horst Wetzel, Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung — IFAD. Eine Zwischenbilanz über die ersten vier Jahre seiner Tätigkeit, in: Entwicklung und ländlicher Raum, Nr. 1/1982, S.3ff. Auf die Gründung und ihre Vorgeschichte wurde von Norbert J. Prill eingegangen in VN 1/1978 S.28, VN 1/1977 S.25f. und VN 4/1976 S.123.
- 4 Hierzu Rüdiger Wolfrum, Neue Elemente im Willensbildungsprozeß internationaler Wirtschaftsorganisationen. Strukturelle Neuerungen in den Satzungen von IFAD, UNIDO und Gemeinsamen Fonds, VN 2/1981 S.50ff.
- 5 Allerdings fällt das OPEC-Mitglied Ecuador und fallen die OECD-Mitglieder Griechenland, Portugal und Türkei unter Kategorie III, der auch die beiden osteuropäischen IFAD-Mitglieder (Jugoslawien und Rumänien) angehören.