

Band 4 des Abschlußberichts enthält auf 509 Seiten eine Zusammenstellung von Studien, die von den Studenten und vom Autor dieses Beitrags angefertigt wurden und eine Antwort auf folgende drei Fragen geben sollen:

1. Welche Aufgaben haben die internationalen Organisationen im Rahmen der weltwirtschaftlichen Kooperation aufgrund der UN-Charta und der jeweiligen Statuten zu übernehmen?
2. Welche Aufgaben erfüllen die internationalen Organisationen tatsächlich im Rahmen der weltwirtschaftlichen Politikberatung und -koordination?
3. Was kann getan werden, um die internationalen Organisationen so zu reformieren und zu stärken, daß diese einen relevanten Beitrag zur Formulierung und Durchsetzung einer kooperativen Weltwirtschaftspolitik erbringen können?

Besonderes Gewicht hatten — nach einer Einführung (von Marion Strathausen) in das UN-System und dessen Rolle bei der Formulierung einer Weltwirtschaftspolitik und einer Darstellung der ökonomischen Theorien der internationalen Organisationen (durch Michael Götz) — die ökonomischen Kernorganisationen im Verband der Vereinten Nationen, also IMF, Weltbank, GATT und UNCTAD. In zwei Beiträgen zum IMF (von Dagmar Reul und von Michael Götz) wurde auf den IMF als Instrument währungspolitischer Kooperation und auf das globale Wechselkursmanagement des IMF eingegangen. Damit wurde zentral die Rolle des IMF bei der Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitglieder thematisiert und auch auf die Grenzen einer Überwachung eingegangen, etwa in bezug auf die Wirtschaftspolitik der USA.

In zwei Beiträgen zur Rolle der Weltbank (von Joachim Jahn/Uwe Wendelken und von Heinrich Feldmann) wurde auf die globalen Aufgaben der Weltbank und dann vor allem auf die Rolle der Weltbank in der Strukturanpassungspolitik eingegangen. Die Kooperations- und Konfliktbeziehungen zwischen Weltbank und IMF wurden ausführlich diskutiert, auch die Probleme, die sich aus einer noch unzureichenden theoretischen Grundlage des Strukturanpassungskonzepts ergeben. Die Grenzen des Politikdialogs und der Politikreform in Entwicklungsländern konnten am Beispiel der Strukturanpassungsdarlehen deutlich gemacht werden. Insbesondere zeigte sich, daß die Zusammenarbeit zwischen IMF und Weltbank nicht so reibungslos funktioniert, wie immer wieder von diesen Organisationen behauptet wird (vgl. dazu auch: Karl Wohlmuth, IMF and World Bank Conditionality: Policies of Enforced Structural Adjustment, in: *Development and Peace*, Vol. 6, No. 2, Autumn 1985, p. 33-49). Neue Modelle der Kooperation zwischen den beiden Organisationen sollten sicherstellen, daß die Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitglieder durch den IMF und die Politikreform in den Entwicklungsländern durch die Weltbank zu einem tragfähigen Konzept der »Anpassung mit Wachstum« in den Entwicklungsländern führen können. Dies setzt voraus, daß der IMF im Rahmen seiner Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitglieder insbesondere die Koordination der Wirtschaftspolitik der wichtigsten Industrieländer verbessert und die protektionistische Handelspolitik dieser Länder soweit beeinflußt, daß im Sinne einer symmetrischen Anpassung nicht nur die Schuldnerländer, sondern

auch die Gläubigerländer zur Anpassung veranlaßt werden. Der IMF gibt jedenfalls selbst als Ziel seiner Überwachungsmaßnahmen an, zu einer symmetrischen Anpassung zwischen Gläubiger- und Schuldnerstaaten beitragen zu wollen.

In einem weiteren Beitrag (von Wilfried Dierks) wurde auf das Management der internationalen Schuldenkrise durch IMF, Bank für Internationalen Zahlungsausgleich und Weltbank eingegangen und festgestellt, daß durch diese drei Organisationen neue Verfahren und Mechanismen des Krisenmanagements entwickelt werden konnten und auch eine stärkere Abstimmung der Schuldenberichts- und -erfassungssysteme angestrebt wird, so daß auch Frühwarnsysteme entwickelt werden können.

Die Rolle des GATT und der UNCTAD wurde in zwei weiteren Beiträgen diskutiert (von M. Kaveh/G. Selahattin/G. Rasim sowie von Sylke Steckel). Einerseits wurde, ausgehend von der Geschichte von GATT und UNCTAD, auf die Ursachen der institutionellen »Schwäche« dieser Organisationen eingegangen (insbesondere auf das Scheitern der ursprünglichen Konzeption einer Internationalen Handelsorganisation), andererseits wurde versucht, die Ergebnisse der Tokyo-Runde und deren bisherige Verwirklichung nachzuvollziehen. Die Schwäche des GATT gegenüber den relativ starken Organisationen IMF und Weltbank wird immer mehr zum zentralen Problem einer dringend notwendigen Reform des Systems der internationalen Organisationen, denn die Strukturanpassungspolitik von IMF und Weltbank setzt neue Instrumente und Erfolge bei der Bekämpfung des alten und neuen Protektionismus voraus, soll nicht das Konzept der symmetrischen Anpassung von vornherein scheitern. Ein starkes GATT, wie es auch von einer Beratergruppe des GATT kürzlich gefordert wurde, ist daher dringend notwendig, um den Strukturanpassungsstau in der Weltwirtschaft bewältigen zu helfen. Am Beispiel der Tokyo-Runde wurde deutlich, welche Folgen die institutionellen Beschränkungen des GATT selbst in bezug auf die Umsetzung der vereinbarten Beschlüsse haben.

In einem abschließenden Beitrag wurde auf das System der Wirtschaftsberichterstattung der Vereinten Nationen (vgl. auch Karl Wohlmuth, *Die Weisen von Washington*, New York und Genf, VN 1/1984 S.11ff.) und insbesondere auf die methodischen und prognostischen Grundlagen der verschiedenen Weltwirtschaftsberichte aus dem UN-System eingegangen. Die zunehmende Bedeutung dieser Berichte für die Weltwirtschaftspolitik wurde damit deutlich gemacht.

Die Kooperation mit internationalen Organisationen war notwendig, um die erforderlichen Informationen und Dokumente zu erhalten. Damit wurde im Rahmen eines Lehrprojekts ein Stück Praxisbezug durch Zusammenarbeit mit den behandelten Organisationen selbst realisiert. Diese Kooperation wird fortgeführt im Rahmen eines neuen Lehrprojekts »Internationale Rohstoffpolitik und Entwicklungsländer« (das vom Autor dieses Beitrages geleitet wird); in einem Teilbereich dieses Projekts werden die Vorschläge, Instrumente und Politiken der internationalen Organisationen im Bereich der Rohstoffpolitik und in bezug auf die rohstoffproduzierenden und -exportierenden Entwicklungsländer untersucht. *Karl Wohlmuth* □

UNCTAD: Vorschläge zur Bekämpfung des Seebetrugs — Ad-hoc-Gruppe beendet Arbeit (22)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 5/1984 S.173 fort.)

I. Nachdem auf Anregung der Entwicklungsländer im Jahre 1984 eine vom *Schiffahrtsausschuß der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen* (UNCTAD) eingesetzte Ad-hoc-Gruppe erstmals über Möglichkeiten beraten hatte, das Problem ständig ausufernder Betrugspraktiken im Seehandel in den Griff zu bekommen, stellte das UNCTAD-Sekretariat aufgrund einer Resolution der Gruppe in fünf Berichten umfangreiches Material zu diesem Fragenkomplex zusammen, das auf der zweiten Tagung der Gruppe vom 23. Oktober bis 1. November 1985 in Genf beraten wurde.

Die angeforderten Berichte (UN-Doc. TD/B/C.4/AC.4/5-9) enthalten Informationen über die Arbeit derjenigen Institutionen, von deren Effektivierung man sich am ehesten eine wirksame Bekämpfung des Betruges zur See verspricht; es sind dies Organisationen zur Sammlung schiffsbezogener Daten, Schiffsmakler- und Agentenvereinigungen, Banken und nicht zuletzt die zur Verfolgung von Seebetrug geeigneten staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen.

II. Eines der wirksamsten präventiven Mittel gegen betrügerische Praktiken im Seehandel ist eine möglichst lückenlose Information über schiffsbezogene Daten, welche von den Eigentumsverhältnissen und der Nationalität des Schiffes bis zu Schiffsbewegungen und Fracht einen aktuellen Status jedes beliebigen Seetransports ergeben können. Mit diesen Informationen versehen, könnten zuständige Organisationen wirkungsvoll gegen einige der Haupterscheinungsformen des Seebetrugs — wie Umlenken von Transporten, Durchführen fiktiver Reisen oder Versicherungsbetrug durch Versenken angeblich teuer befrachteter Schiffe — vorgehen.

Der hierzu erstellte Bericht umfaßt 19 teils weltweit operierende Organisationen, deren Informationsangebot von 14tägigen Schiffsbewegungsmeldungen bis zu täglich aktualisierten telefonisch abrufbaren Datenbanken reicht. Zur Vereinheitlichung dieser Dienste schlägt der Bericht die Einrichtung einer Welt-Datenbank für Schiffsinformationen vor, um schiffs-, eigner- und frachtbezogene Daten zu kompilieren; der durch Abrufbarkeit dieser Informationen verhütbare Schaden (nach Schätzungen allein 1984 über 1,5 Mrd US-Dollar) übertreffe die voraussichtlichen Kosten des Systems bei weitem.

III. Ein weiterer Ansatzpunkt für die Bekämpfung von Seebetrug ist die Ausbildung und Qualifikationskontrolle von Schiffsmaklern und -agenten. Angehörige dieser Berufsgruppe sind aufgrund ihrer Sachnähe besonders geeignet, Seebetrug zu bekämpfen oder zu verhüten, unterliegen jedoch aus dem gleichen Grunde auch der Versuchung, selbst betrügerische Praktiken zu betreiben. Die bestehenden Ständesvereinigungen von Schiffsagenten und Frachtführern verfügen zwar über teils hohe Ausbildungsstandards und Verhaltensregeln; nur in wenigen Staaten jedoch bestehen offizielle Zulassungsregeln. Der Bericht des Sekretariats fordert daher international gültige Mindeststandards sowie — in Zusammenarbeit mit privaten Organisationen — die Einrichtung eines Maklerregisters.

IV. Eine bedeutende Rolle beim Seebetrug spielt nach wie vor das Konnossement als verkehrsfähiges Dokument über verschifft Fracht. Um wenigstens einige der zahlreichen mit Hilfe dieser Dokumente möglichen Betrugsarten auszuschließen, sollten nach Vorstellungen der Internationalen Handelskammer und anderer Organisationen die weitgehend international vereinheitlichten Konnossementsformulare fälschungssicher gemacht beziehungsweise teilweise durch nicht handelsfähige Dokumente ersetzt werden. Weitere Vorschläge gehen dahin, etwa das Zeichnungsrecht für Ladepapiere im Charterverkehr auf den Kapitän zu beschränken oder die Praxis der Befrachter zu unterbinden, durch eine Garantieerklärung über den einwandfreien Zustand der Ladung deren Prüfung durch den Verfrachter zu verhindern.

V. In einem weiteren Bericht untersuchte das Sekretariat Möglichkeiten zur Einführung eines besonderen Bankdienstes, der durch eine Überprüfung insbesondere der inhaltlichen Korrektheit im Überseehandel ausgestellter Konnossemente und Dokumentenakkreditive wesentlich zur Bekämpfung von Seebetrug beitragen könnte. Diese Dienstleistung bedeutete eine Erweiterung des bisherigen Prüfungsumfanges der Banken, die bei der Zahlung gegen Dokumente lediglich deren formale Richtigkeit feststellen. Der erhöhte Aufwand für die Tatsachenfeststellung könnte durch Einschaltung einer unabhängigen Inspektionsagentur aufgefangen werden.

In Bankkreisen stieß der vorgeschlagene »Super-Service« auf geteilte Reaktionen. Entgegengehalten wurde dem System hauptsächlich eine unangemessene Erhöhung der von den Banken dem Käufer gegenüber übernommenen Haftung, Zeitverlust und Umstände durch die Tatsachenprüfung und mögliche Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit Inspektionsagenturen gerade im Ausland. Hinzu kommt, daß nur eine kleinere Anzahl von Banken in der Lage sein wird, diese Dienstleistung zu übernehmen, deren Zusatzkosten für den Kunden beträchtlich sein dürften.

VI. Weitreichende Probleme bringt eine Behandlung des Themenkomplexes Piraterie und Seebetrug unter dem Gesichtspunkt des internationalen Strafrechts mit sich. Eine effektive Zusammenarbeit der staatlichen Strafverfolgungsbehörden scheitert nicht zuletzt an Fragen der Definition dieser Delikte und der stark unterschiedlich strukturierten Auslieferungsrechte der einzelnen Staaten. Das Sekretariat schlägt daher vor, in Anlehnung an bereits bestehende internationale Verträge etwa zur strafrechtlichen Verfolgung von Flugzeugführern eine Konvention gegen Seebetrug zu entwerfen, die Bestimmungen über die Art der zu verfolgenden Delikte sowie Fragen der Jurisdiktion, des Auslieferungsrechts und der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen enthalten sollte.

VII. In den Diskussionen der zwischenstaatlichen Ad-hoc-Gruppe wurde die Notwendigkeit staatlicher Zusammenarbeit, gleichzeitig aber auch der wertvolle Beitrag nichtstaatlicher Organisationen zur Bekämpfung des Seebetrugs hervorgehoben. Angesichts ihres zeitlich begrenzten Auftrags beschloß die Gruppe in einer Resolution (TD/B/C.4/AC.4/10, Annex), das UNCTAD-Sekretariat um

eine Vertiefung der angefertigten Studien zu bitten und die Ergebnisse dem Schifffahrtsausschuß der UNCTAD zur weiteren Beratung vorzulegen.

Andreas Käde □

»Afrikanische Krise«: Weltbank veröffentlicht vierten Bericht — Strukturpassung als Rezept — Bauern und Staat — »Ressourcen-Kluft« (23)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 6/1984 S.204f. fort.)

I. Strukturpassung und Wachstum zugleich ist das Ziel, das die Weltbank in ihrem nunmehr vierten Bericht zur Lage im Afrika südlich der Sahara propagiert. Die 130 Seiten umfassende Analyse (*Financing Adjustment with Growth in Sub-Saharan Africa, 1986-90*) wurde im April 1986 vorgelegt — eine unverzichtbare Lektüre für alle, die sich über Fehlleistungen, Erfolge und Perspektiven der afrikanischen Gesellschaften informieren wollen. Nicht, daß ein kritischer Zeit- und Afrikabeobachter alle Urteile der Weltbank über Krise und Krisenmanagement guthießen könnte — so wird nach wie vor allzu sehr die Weltmarktausrichtung afrikanischer Volkswirtschaften propagiert —; die aktuellen, gut dokumentierten Trendanalysen der Bank sind jedoch von einzigartigem Wert. Wer verfügt schon über halbwegs verlässliche Daten nicht nur über die Krisenphänomene an sich, sondern auch über die Auswirkungen der Maßnahmen, die in den frühen achtziger Jahren zu ihrer Überwindung ergriffen wurden? Das Rezept der Weltbank gegen die »afrikanische Krise« läßt sich in drei sich wechselseitig ergänzenden Postulaten zusammenfassen:

1. interne politische Reformen mit dem Ziel, knappe Finanz- und Personalmittel effektiver, also vor allem marktgerechter, einzusetzen;
2. Steigerung des realen Ressourcentransfers in die ärmeren Entwicklungsländer, wobei in Zukunft mit einer besseren Koordinierung der Leistungen der Geber endlich Ernst gemacht werden sollte;
3. schließlich wiederholt auch der vierte Report — allerdings in akzentuierter Eindringlichkeit — die Forderung von Ex-Weltbankpräsident McNamara nach einer Intensivierung der Anstrengungen zur Verlangsamung des Bevölkerungswachstums.

Von den Regierungen und Gesellschaften der 29 ärmsten Staaten südlich der Sahara — und praktisch nur auf diese Gruppe bezieht sich dieses Mal der Weltbankbericht — wird also, wieder einmal, mehr »Anpassung« an eine (krisengeschüttelte, am Protektionismus krankende!) Weltwirtschaft gefordert. Regierungen, die diesem Kurs folgen, winkt dann — wenigstens nach den Vorstellungen der Bank — eine besondere Belohnung in Form überproportionaler Hilfe zu Vorzugsbedingungen seitens der Geberstaaten. Nichts Neues, könnte man meinen — und doch, bei näherem Hinsehen, enthüllt der Report interessante Einsichten, die die bekannten Forderungen der Bankexperten nach internen Reformen in verschuldungsträchtigen Ländern in einem neuen (klarerem) Licht erscheinen lassen.

II. Der neue Bericht belegt die prinzipielle Wichtigkeit von drei Standardforderungen der Bank: Korrektur der Wechselkurse

(gleich Abwertung der nationalen Währungen); Abbau der finanziellen und sozialen Bevorzugung der Stadt auf Kosten des Landes; Reform des öffentlichen Wirtschaftssektors (was oftmals gleichbedeutend mit dessen Schrumpfung zum Vorteil der Privatwirtschaft ist).

Damit wiederholt und bestätigt der vierte Afrika-Report der Bank einige zentrale Thesen des ersten Berichts von 1981 (vgl. VN 5/1982 S.153ff.). Tatsächlich kann der neue Report jetzt beweisen, daß dort, wo Reformmaßnahmen im Sinne der Weltbank-Therapie in Angriff genommen worden sind, bemerkenswerte Anpassungsleistungen erzielt wurden. Dieses gilt vor allem in den sieben »Erfolgsländern« Botswana, Elfenbeinküste, Kamerun, Kenia, Malawi, Mauritius und Rwanda — alles Länder mit überdurchschnittlichen Raten des Wachstums pro Kopf. Man hat demnach zur Kenntnis zu nehmen: Die »afrikanische Krise« — unscharfer Ausdruck für die einmalige Tatsache, daß »eine ganze Region seit einer Generation an einer Rückentwicklung leidet« (S.9) — hat ihren Tiefpunkt durchlaufen; zumindest gilt sie nur noch für 22 von 29 Armutsländern — ein schwacher Trost! Und diese Wende sei nicht nur auf die wetterbedingt guten Ernten des Jahres 1985 zurückzuführen, sondern vor allem auf »vernünftige« Reformmaßnahmen der Regierungen.

Mit besonderem Lob werden die autoritären Regime von Ghana, Kamerun, Malawi und Sambia, auch auch die mutige Regierung des neuen Guinea bedacht, weil diese endlich durch das Mittel der Heraufsetzung der Preise für Agrarprodukte (für Mais und Hirse, aber auch für Exportpflanzen wie Kakao, Kaffee und Baumwolle) mit der weit verbreiteten Diskriminierung der Bauern Schluß gemacht hätten.

III. Aufschlußreich sind auch die kritischen Bemerkungen des Reports über den öffentlichen Wirtschaftssektor der afrikanischen Volkswirtschaften: ungenügendes Management und überehrgeizige Investitionsprogramme werden als bedeutende Verursachungsfaktoren der »afrikanischen Krise« identifiziert. Aufgrund der bekannten Finanznöte (und bedrängt von IMF-Experten) seien zahlreiche Regierungen zur drastischen Reduzierung der öffentlichen Haushalte veranlaßt worden. 1985 kam es in Ghana zur Entlassung von 19 000 Angestellten der Kakao-Vermarktungsorganisation — einem Drittel der Beschäftigten im größten Staatsbetrieb des Landes. Diese Organisation war seit Nkrumahs Zeiten mit Bürokraten überproportional aufgebläht worden und hatte zunehmend den Arbeitsertrag der Kakao-Farmer aufgezehrt — ein wahrlich parasitäres Staatsunternehmen.

Die Angaben der Weltbank legen den Schluß nahe, daß die Verschuldungskrise von Guinea bis Tansania, vom Sudan bis nach Sambia schmerzhaft Prozesse pathologischen Lernens ausgelöst hat: »Anpassung« meint vor allem, die interventionistische und unternehmerische Rolle des Staates zu reduzieren und den internen wie externen Marktkräften mehr Raum zu lassen. Ob dadurch allerdings wirtschaftliches Wachstum und sozial verträgliche Entwicklungsimpulse ausgelöst werden können — in Gesellschaften, in denen sich unternehmerische Kreativität historisch nicht entfalten konnte —, bleibt fraglich. Wird hier nicht doch das Kind mit dem