ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Eppler, Erhard; Kebschull, Dietrich; Köhler-Rieckenberg, Ingeborg

Article — Digitized Version

Konfrontation in Santiago

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Eppler, Erhard; Kebschull, Dietrich; Köhler-Rieckenberg, Ingeborg (1972) : Konfrontation in Santiago, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 52, Iss. 2, pp. 61-70

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/134360

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Konfrontation in Santiago

Die Entwicklungsländer meldeten für die dritte Welthandelskonferenz in Santiago de Chile neue und höhere Forderungen an, die alles andere als den Beifall der Industrieländer finden. Kommt es unvermeidlich zu einer Konfrontation zwischen Entwicklungs- und Industrieländern?

Die Konferenz darf nicht fehlschlagen

Erhard Eppler, Bonn

Wenn am 13. April d. J. in Santiago de Chile die dritte Vollversammlung der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung zusammentritt, werden die Vertreter von 140 Ländern und von multilateralen Organisationen ein äußerst umfangreiches Programm vor sich haben, das in mehr als einem Punkt Konfliktstoff enthält. Gewiß haben auch die bisherigen UNCTAD-Vollversammlungen keineswegs alle Beteiligten zufriedengestellt, am wenigsten die Entwicklungsländer. Sowohl in Genf (1964) als auch in Neu Delhi (1968) gingen die Forderungen der Entwicklungsländer weit über die bescheidenen Zugeständnisse der Industrieländer hinaus. Aber auf beiden Konferenzen konnten schließlich Kompromisse geschlossen und gemeinsam getragene Empfehlungen verabschiedet werden.

Herausragendes Ergebnis war 1964 die Festlegung des sog. 1 %-Ziels für Entwicklungshilfe und private Leistungen, berechnet auf der Basis des Volkseinkommens. 1968 brachte die grundsätzliche Billigung eines allgemeinen Präferenzzollsystems zugunsten der Entwicklungsländer sowie die Erhöhung des 1 %-Volumen-Ziels durch Anerkennung des Bruttosozialproduktes als Bezugsgrundlage. Trotz dieser Ergebnisse enttäuschte besonders die zweite UNCTAD-Vollversammlung gerade die Entwicklungsländer. Sie hatten die Konferenz sorgfältig vorbereitet und ihre Vorstellungen in der sogenannten „Charta von Algier" niedergelegt. Die Industrieländer haben die wenigsten davon berücksichtigt.

Fülle von alten und neuen Forderungen

Ein ähnliches Papier liegt auch für die dritte UNCTAD auf dem Tisch. Es wurde auf der vorbereitenden Konferenz der Entwicklungsländer im Oktober/November letzten Jahres in Lima verabschiedet. Dieses „Aktionsprogramm von Lima" enthält eine Fülle von alten und neuen Forderungen der Entwicklungsländer an die Adresse der Industrieländer. Die Entwicklungsländer geben sich sicher nicht der Illusion hin, die Industrieländer in Santiago auf alle diese Forderungen verpflichten zu können. Eine positive Antwort der Indu-

strieländer wenigstens in einigen wichtigen Teilbereichen wird jedoch notwendig sein, um eine scharfe Konfrontation mit den Entwicklungsländern zu vermeiden.

Die Entwicklungsländer werden sich auf der UNCTAD-Konferenz nicht mit mehr oder weniger wohlwollenden Erklärungen der Industrieländer zufrieden geben. Sie werden die Industrieländer zu klaren Zugeständnissen zu bewegen suchen, weil die Bedingungen dafür auf einer UNCTAD-Konferenz besonders günstig sind: Die Entwicklungsländer treten hier als ziemlich geschlossene Partei („Gruppe der 77", die inzwischen 93 Länder umfaßt) auf und erhalten damit ein politisches Gewicht, das sie einzeln nicht haben.

Ungünstige Aussichten für Zugeständnisse

Die Aussichten, daß die westlichen Industrieländer sich zu Zugeständnissen durchringen können, die aus der Sicht der Entwicklungsländer angemessen wären, erscheinen schlechter als vor den beiden vorangegangenen UNCTAD-Versammlungen. Der Termin der dritten UNCTAD fällt in eine Periode abnehmender Bereitschaft zur Hilfe in den Industrieländern und wachsender Verärgerung in den Entwicklungsländern. Eine Währungskrise, die von den Entwicklungsländern nicht zu vertreten war, diesen aber erheblichen Schaden zugefügt hat, ist gerade beigelegt worden — und zwar, was die Entwicklungsländer besonders verbittert, im entscheidenden Moment ohne ihre Beteiligung. Die Entwicklungsländer haben es bereits abgelehnt, die Tagesordnung für Santiago auf wenige entscheidungsreife Problemkreise zu beschränken. Dies ist verständlich, da es für die Entwicklungsländer nicht von Interesse sein kann, die Ergebnisse der Konferenz vorwegzunehmen, und sie sich die Gelegenheit nicht entgehen lassen wollen, auf allen Gebieten politischen Druck auf die Industrieländer auszuüben.

Infolgedessen ist die Tagesordnung die umfangreichste der bisherigen Konferenzen. Alle Punkte daraufhin zu untersuchen, wie sie im einzelnen die Erfolgsaussichten der Konferenz beeinflussen können, würde hier zu weit führen. Ich werde deshalb im folgenden auf nur einige besonders wichtige oder aktuelle Problemkreise eingehen.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Erhard Eppler, 45, ist Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie stellvertretender Gouverneur der Weltbank, Washington.

Dr. Dietrich Kebschull, 31, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter der Hauptabteilung Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik des HWWA-institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Dr. Ingeborg Köhler-Rieckenberg, Dipl.-Volkswirt, ist Leiterin der Abteilung Westliche Industrie- und Entwicklungsländer im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin.

Im Bereich der Entwicklungshilfefinanzierung wird — wie schon bei der Konferenz von 1968 — eine Neuformulierung des 1 %-Ziels gefordert. Gemäß der Deklaration von Lima sollen private Kredite und Investitionen nicht mehr auf das 1 %-Ziel angerechnet werden. Außerdem soll das sog. Netto-Transfer-Prinzip der Berechnung zugrunde liegen, d. h. daß die Nettoleistungen nicht nur um Kapitalrückzahlungen, sondern auch um Zinsrückflüsse zu bereinigen sind. Es wird also auf zwei Wegen eine erhebliche Aufstockung des 1 %-Zieles verfolgt. Das ist zur Zeit kaum durchsetzbar. Ein Blick auf die Leistungsstatistik der letzten Jahre zeigt leider, daß die Mehrzahl der Industrieländer noch nicht einmal das 1 %-Ziel in seiner alten Form erfüllen konnte. Bezogen auf das Bruttosozialprodukt sind die Leistungen seit 1968 sogar von 0,78 % auf 0,74 % (1970) gefallen.

Zurückhaltung gegenüber dem „link"

Einen anderen Weg, die Entwicklungshilfe zu steigern, sehen die Entwicklungsländer in den Sonderziehungsrechten des Weltwährungsfonds. Es soll ein Junktim („link") zwischen der Zuteilung der Sonderziehungsrechte und zusätzlicher Entwicklungshilfe in der Form hergestellt werden, daß die Industrieländer einen Teil ihrer periodischen Zuteilungen an die IDA und an regionale Finanzierungsinstitute abtreten. Von diesen werden die Mittel zu weichen Konditionen an die Entwicklungsländer ausgeliehen. Auf diese Weise könnten — je nach dem Umfang, in dem die Industrieländer auf die ihnen zustehenden Sonderziehungsrechte verzichten — zwischen einer halben und anderthalb Mrd. US-$ pro Jahr zusätzlicher Entwicklungshilfe aufgebracht werden.

Bisher hat die Bundesregierung einen derartigen „link" abgelehnt. Die Sonderziehungsrechte sind nach der Satzung des Weltwährungsfonds Mittel der internationalen Liquidität und sollen als kurzfristiges Finanzierungsinstrument dienen. Bei einer langfristigen Vergabe an

Entwicklungsländer, so wird eingewandt, würden sie die Inflationstendenzen in der Welt verstärken. Diese Gefahr wohnt aber jeder Kreditschöpfung, wie sie die Schaffung von Sonderziehungsrechten darstellt, inne. Die Frage ist, ob diese Gefahr durch die Vergabe der Sonderziehungsrechte an Entwicklungsländer verstärkt wird und ob sich gegebenenfalls Wege finden lassen, die Mittel im Rahmen der Entwicklungshilfe so einzusetzen, daß die Inflationsgefahr nicht größer ist als bei der Ausnutzung der Sonderziehungsrechte durch „Defizitländer" im Kreise der Industrieländer.

Dieses Problem wird z. Z. von der Weltbank und dem Weltwährungsfonds untersucht. Bis deren Bericht vorliegt, wird die Haltung der meisten Industrieländer gegenüber dem „link" sehr zurückhaltend bleiben, obwohl es scheint, daß viele Währungsexperten der Idee neuerdings aufgeschlossener gegenüberstehen. Es bleibt daher vorerst offen, ob die Industrieländer ihre Verpflichtungen bei der öffentlichen Entwicklungshilfe in der Zweiten Dekade wenigstens teilweise erfüllen können, ohne die entsprechenden Budgets zu erhöhen.

Überprüfung der Kreditbedingungen

Für die Bedingungen der öffentlichen Hilfe verlangt das Aktionsprogramm von Lima kräftige Verbesserungen. Grundsätzlich sollen alle Kredite zu IDA-Konditionen ausgeliehen werden, d. h. zinslos bei einer Laufzeit von 50 Jahren und 10 Freijahren. Derartigen Forderungen wird seit den Anfangstagen der Entwicklungshilfe entgegengehalten, ein zu niedriger Zins verleite die Kreditnehmer zur Verschwendung des Kapitals.

Die Verwendung der Mittel hängt jedoch weitgehend von der Art ihrer Vergabe ab. Überdies ist es unwahrscheinlich, daß die Entwicklungsländer bei dem enormen Kapitalengpaß, der bei ihnen besteht, nicht verstehen sollten, daß Kapital ein knappes Gut ist. Die hohen Zinsen, die in der Vergangenheit für Kredite der öffentlichen Entwicklungshilfe gefordert worden sind, haben jedenfalls mit dazu beigetragen, daß viele Entwicklungsländer neben dem Problem, ihre Rückständigkeit zu überwinden, auch noch ein Verschuldungsproblem haben. Die Zeit ist reif für eine Überprüfung der Kreditbedingungen mit dem Ziel, zumindest dem großen Kreis besonders bedürftiger Länder generell günstigere Konditionen einzuräumen.

Bezüglich der privaten Leistungen fordert das Aktionsprogramm von Lima eine bessere Kanalisierung der privaten Direktinvestitionen vor allem durch steuerliche Maßnahmen in den Industrieländern. Diese Forderung hat für die BRD insofern besondere Aktualität, als das Entwicklungshilfesteuergesetz in Kürze novelliert werden und dabei auf seine entwicklungspolitische Effizienz überprüft werden soll.

Die Entwicklungsländer haben gegen den Widerstand der westlichen Industrieländer durchgesetzt, daß die Auswirkungen der Währungssituation in einem besonderen Tagesordnungspunkt behandelt werden. Darüber war es bereits auf der Tagung des UNCTAD-Rates, der die Tagesordnung für Santiago festlegte, zu Auseinandersetzungen zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern gekommen.

Die westlichen Industrieländer sehen in der UNCTAD ein Forum der Diskussion über Probleme der Dritten Welt und der Entwicklungshilfe und nicht über Währungsfragen, für die der Weltwährungsfonds zuständig ist, in dem die reichen Länder die Mehrheit haben. Demgegenüber wollen die Entwicklungsländer die Konferenz als Forum für ihre Interessen auch auf diesem Gebiet nutzen. Es ist nicht verwunderlich, daß sie versuchen, auf diesem Wege mehr Mitbestimmung in währungspolitischen Fragen zu erlangen. Die Bedeutung einer solchen Mitbestimmung mußte ihnen in der gerade beigelegten Währungskrise besonders deutlich werden. Es gibt daher Vorschläge, den Zehnerclub der Reichen durch zwei oder drei Entwicklungsländer zu erweitern. In diesem Tagesordnungspunkt steckt besonderer Zündstoff.

Ausdehnung der Präferenzregelung

Im Bereich des Handels haben die Industrieländer auf der letzten Konferenz in Neu Delhi mit der grundsätzlichen Billigung eines allgemeinen Präferenzzollsystems zugunsten der Entwicklungsländer einen wichtigen Schritt nach vorn angekündigt. Leider haben jedoch einige Länder mit dieser 1968 gegebenen Zusage noch immer nicht Ernst gemacht. Die USA haben sich nicht einmal bei der Festsetzung ihres 10 %igen Zusatzzolls am 15. August letzten Jahres zu einer Ausnahmeregelung zugunsten der Entwicklungsländer entschließen können. Sie haben deshalb mit besonderer Kritik zu rechnen.

Bei den schon bestehenden allgemeinen Präferenzsystemen wird die Ausweitung des Kreises der begünstigten Waren und der Abbau von Kontingenten und sonstigen Handelshemmnissen gefordert. Bisher fühlen sich viele Entwicklungsländer gerade dort behindert, wo sie die besten Chancen vermuten, wie etwa bei Agrarprodukten, Lederwaren und Textilien. Hier sind der BRD als EG-Mitglied für bilaterale Maßnahmen die Hände gebunden, wenigstens soweit es um die Zölle geht. Sie könnte sich je-

doch innerhalb der EG energischer zugunsten der Entwicklungsländer und einer wachstumsorientierten Strukturpolitik in Europa einsetzen. Dabei könnte im Rahmen der EG zunächst eine Ausdehnung der Präferenzregelung auf verarbeitete Agrarprodukte ins Auge gefaßt werden. Die Nahrungsmittelindustrie gehört zu den Branchen, in denen die Entwicklungsländer über komparative Kostenvorteile verfügen.

Gemeinsame strukturpolitische Interessen

Die berechtigte Forderung der Entwicklungsländer, die Industrieländer sollten in ihrer Strukturpolitik die Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigen, wird immer deutlicher. Auf diesem Gebiet decken sich die langfristigen Interessen der Entwicklungsländer und der Industrieländer in besonders anschaulicher Weise. Strukturschwache Branchen der Industrieländer können unter Bedingungen, die die Entwicklungsländer bieten, rentabel arbeiten. Meistens genügt sogar eine Sortimentsbereinigung, z. B. durch Verlagerung arbeitsintensiver Zwischen- und Endfertigungen in die Entwicklungsländer, um unsere Grenzbetriebe zu sanieren und zusätzlichen Spielraum für aussichtsreiche Produkte zu schaffen, die noch nicht in Entwicklungsländern hergestellt werden können. Das bedeutet für uns gesichertes Wachstum und für die Entwicklungsländer Diversifizierung von Industrie und Export. Eine solche Strukturpolitik der Industrieländer liegt also im beiderseitigen Interesse, aber sie ist doch nur schwer durchzusetzen, wenn es um den konkreten Abbau von Importhindernissen oder Subventionen geht. Immerhin hat sich die Bundesrepublik in ihrer entwicklungspolitischen Konzeption zu einer aktiven Strukturpolitik bekannt, die den Forderungen der Entwicklungsländer weitgehend entgegenkommt.

Bereitschaft zu Zugeständnissen

Eines der wichtigsten Themen der Konferenz wird schließlich die Unterstützung der am wenigsten entwickelten Länder sein. Es geht um eine Gruppe von 25 Ländern (16 in Afrika, 8 In Asien und eins in Lateinamerika), die nicht nur im Entwicklungsstand, sondern auch im Entwicklungstempo am untersten Ende der Skala rangieren, die also immer mehr zurückfallen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Christian Wilhelms, Klaus Boeck

MARKET AND MARKETING IN THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Dieser Exportleitfaden für Entwicklungsländer analysiert Marktverhältnisse und Absatzmöglichkeiten für das Marketing ihrer Konsumgüter in der Bundesrepublik. Dabei werden die Struktur und die Entwicklungstendenzen des Konsumpotentials und der Absatzchancen für Entwicklungsländer ebenso dargestellt wie die Marketinginstrumente und die Grundzüge der Importregelung in der Bundesrepublik. In seiner zweiten Funktion als Nachschlagewerk enthält der Exportleitfaden bedeutsame Quellen- und Adressenhinweise zur Marktinformation und Kontaktanbahnung sowie Statistiken über Marktdaten und Konsumgüterimporte aus Entwicklungsländern. (In englischer Sprache.)

Großoktav, 253 Seiten, 1971, brosch. DM 19,80

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Für diese Länder werden Sondermaßnahmen, Sonderziele bezüglich des Umfangs der Hilfe und die Einrichtung eines speziellen Fonds gefordert. Dabei sollen die Begünstigungen der am wenigsten entwickelten Länder nicht auf Kosten der übrigen Entwicklungsländer gehen. Hier kann es zu Konflikten zwischen den Entwicklungsländern selbst, vor allem zwischen der afrikanischen und der lateinamerikanischen Gruppe, kommen. Die Industrieländer haben die Probleme der am wenigsten entwickelten Länder bisher nicht genügend beachtet, sind aber nun offenbar zu Zugeständnissen, vor allem auf dem Gebiet der Hilfebedingungen, bereit. So notwendig diese Maßnahmen sind, so werden sie doch nur einem sehr kleinen Teil der Bevölkerung der Dritten Welt (nämlich ca. 8 %) zugute kommen. Die Bereitschaft der Industrieländer zu Zugeständnissen auf diesem Gebiet kann deshalb kein Alibi für eine harte Haltung auf anderen sein.

Ob die Konzessionsbereitschaft der Industrieländer insgesamt ausreicht, einen Mißerfolg in Santiago zu vermeiden, oder ob die Konferenz eine nochmalige Verschärfung von Gegensätzen bringen wird, muß also offen bleiben. Sicher scheint, daß eine harte Konfrontation in Santiago im Interesse der VR China läge, die sich dann zum Sprecher der Entwicklungsländer machen könnte. Der Bundeskanzler hat die politische Gefahr erkannt und in seiner Rede anläßlich der Verleihung des Friedensnobelpreises die Industriestaaten aufgefordert, konstruktive Beiträge dazu zu leisten, daß die Konferenz für die Entwicklungsländer nicht zu einer bitteren Enttäuschung und damit zum Fehlschlag wird. Hier sollte die Bundesrepublik mit gutem Beispiel vorangehen.

Die Konfrontation wird stärker

Dietrich Kebschull, Hamburg

Weder die erste noch die zweite Welthandelskonferenz haben die zahlreichen Wünsche und Forderungen der Entwicklungsländer annähernd erfüllen können. Nach den Enttäuschungen von Genf und Delhi droht in Santiago de Chile ein erneuter Mißerfolg. Denn auf der einen Seite ist nicht damit zu rechnen, daß die Gruppe der Industrieländer mehr Entgegenkommen als in den vergangenen Jahren zeigen wird. Auf der anderen Seite beweist die Erklärung von Lima, daß die Entwicklungsländer nicht von ihren alten Vorstellungen abrücken. Im Gegenteil, die Liste der Forderungen wird immer umfangreicher.

Die im Pearson-Bericht beschworene und von zahlreichen Regierungen immer wieder betonte internationale Partnerschaft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ist bisher ein weitgehend leeres Konzept geblieben. Ein Bekenntnis, dem nur in wenigen Fällen die entsprechenden Taten auf ökonomischem und sozialem Gebiet folgten.

Ungünstige Situation

Die wirtschaftliche Situation der Entwicklungsländer ist vor dem großen Treffen der reichen und armen Länder alles andere als ermutigend. Denn die Länder der Dritten Welt müssen feststellen, daß sich die Kluft gegenüber den Industriestaaten trotz aller Bemühungen ständig weitet. Der Abstand im Pro-Kopf-Einkommen wird immer größer. Und der Mangel an Kapital und technischem Wissen läßt eine Verringerung des Abstandes in absehbarer Zeit unmöglich erscheinen.

Das liegt nicht zuletzt daran, daß die Probleme der Entwicklungsländer in den entwickelten Staaten nur wenig Resonanz finden. Während die – wie sich inzwischen herausstellt – ohnehin recht zweifelhafte technologische Lücke Europas gegenüber den Vereinigten Staaten zahlreiche Regierungen, Parlamente und vor allem die Bevölkerung der betroffenen Staaten in Unruhe versetzte und fieberhafte Aktivität auslöste, berührt das entsprechende Problem der Entwicklungsländer allenfalls diejenigen, die sich aus beruflichem und ähnlichem Zwang

mit diesen Fragen auseinandersetzen müssen.

Ebensowenig Beachtung findet die Tatsache, daß der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel trotz erster und zweiter Entwicklungsdekade und trotz der sog. Handelshilfe westlicher Regierungen unaufhaltsam zurückgeht. Während der Kapitalbedarf der Dritten Welt immer größer wird, bleibt die Ergiebigkeit der weitaus wichtigsten Devisenquelle immer mehr hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück.

Schuld daran sind nach häufig wiederholter Ansicht der Entwicklungsländer vor allem die Industrieländer, die in der Lage sind, die internationalen Märkte zu manipulieren, und die Einfuhrerleichterungen nur in unzureichendem Maße zulassen. Demgegenüber weisen Vertreter der Industriestaaten nachdrücklich darauf hin, daß für Exporterfolge zuerst einmal entsprechende Bemühungen der Entwicklungsländer notwendig sind.

Schwindendes Vertrauen

Schwieriger werden derartig „elegante" Ausweichmanöver der Industrieländer im Hinblick auf ihre relativ und teilweise sogar absolut sinkenden Hilfeleistungen sein. In Delhi haben sich die fortgeschrittenen Staaten einhellig verpflichtet, jährlich ein Prozent ihres Bruttosozialprodukts für Entwicklungszwecke zur Verfügung zu stellen. Inzwischen kann man feststellen, daß gerade die potentesten Gebernationen diesem Vorsatz untreu geworden sind. Dafür gibt es sicherlich gute Gründe. Aber es wird schwerfallen, etwa mit dem Hinweis auf interne Haushaltsschwierigkeiten viel Verständnis bei den Entwicklungsländern zu finden. Zumindest werden sie andere Forderungen durchzusetzen versuchen, um die Nachteile aus der Nichterfüllung der Ein-Prozent-Klausel zu kompensieren.

Von seiten der Industrieländer fehlen mit Ausnahme der Niederlande vor Beginn der Konferenz klare Pläne, die Auskunft darüber geben, wie die Ein-Prozent-Norm in Zukunft erreicht werden soll. Das gilt nicht zuletzt für die Bundesrepublik. Sie hat sich für die zweite Entwicklungsdekade sogar ein weiteres Ziel gesetzt: Ihre öffentliche Hilfe soll 0,7 % des Bruttosozialprodukts erreichen. Die Zuwachsrate soll dabei 11 % pro Jahr betragen. Damit würde sie eine der Forderungen erfüllen, die in Santiago offiziell von den Entwicklungsländern vorgebracht werden – wenn sie dieses Ziel tatsächlich erreichte. In den letzten beiden Jahren ist ein Fortschritt jedoch nicht festzustellen. Kann man es den Entwicklungsländern unter diesen Umständen verübeln, wenn sie den Beteuerungen der Industriestaaten immer weniger Vertrauen entgegenbringen?

Auswirkungen der Währungskrise

Daß allzu viel Vertrauen nachteilig sein kann, mußten alle diejenigen Entwicklungsländer erfahren, die in der letzten Währungskrise auf eine der Grundfesten des Systems bauten: den stabilen Dollar. Die Länder, die ihre ohnehin geringen Reserven in Dollar hielten, erlitten durch die Abwertung 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. In Santiago werden sie auf einen Verlustausgleich drängen.

Verzögerungstaktik und ihre Folgen

Allerdings dürften auch sie kaum so viel Optimismus aufbringen, schon im Rahmen der Konferenz mit einer Lösung zu rechnen. Auch bei grundsätzlicher Zustimmung der Industrieländer kann es Jahre dauern, bis greifbare Resultate vorliegen. Die Taktik der reichen Nationen, die bisher fast keine eigenen Vorschläge entwickelt haben und sich nahezu allen Forderungen gegenüber in einer Art Verteidigungsposition befinden, läuft in den meisten Fällen darauf hinaus, Zeit zu gewinnen. Wenn sie die Vorschläge der Entwicklungsländer nicht wegen falscher Ausgangspunkte ablehnen, sagen sie ihre ausführliche und wohlwollende Prüfung zu. Damit werden wichtige Probleme in Ausschüsse und Unterausschüsse verlagert und zunächst einmal auf die lange Bank geschoben. Die trotz zahlreicher Lippenbekenntnisse führender Vertreter der Industrieländer immer noch nicht abgeschlossenen Rohstoffabkommen verdeutlichen dieses Vorgehen ebenso wie die fehlenden Regelungen über die Einrichtung von Buffer Stocks und Diversifizierungsfonds oder die Gründung eines Systems der langfristigen Ausgleichsfinanzierung.

Diese seit Jahren mehr oder weniger bewußt verfolgte Taktik hat für das weitere Verhandlungsklima nachhaltige Konsequenzen. Der Vorschlag des algerischen Außenministers Bouteglika in Lima, im Handelsbereich das Beispiel der Ölländer weitestgehend zu kopieren, könnte ein erstes Zeichen dafür sein, daß die Zeiten der friedlichen Verhandlungen dem Ende zugehen. Die Frustration der letzten Jahre begünstigt radikale Strömungen.

Unterstützung finden diese Entwicklungen in den Industrieländern vor allem bei der Jugend – und zwar unabhängig von der politischen Couleur. Man kann die Kritik von dieser Seite nicht einfach als „typisch

links" abtun. Dafür gibt es auch in den westlichen Staaten inzwischen zu viele ernsthafte und seriöse Befürworter einer entwicklungsländer-freundlicheren Politik. Führende Wissenschaftler wie Myrdal und Tinbergen kritisieren in zunehmendem Maße die manchmal offensichtliche Heuchelei der Industrieländer gegenüber den Staaten der Dritten Welt und fordern eine Änderung des Verhaltens. Und ihre Ideen stoßen bei zahlreichen Wissenschaftlern auf Resonanz. Die Verhandlungsposition der Industrieländer wird durch diese neuen Tendenzen ständig schwieriger.

UNOTAD statt UNCTAD

Aus diesem Grunde werden sie auch Schwierigkeiten haben, dem Wunsch der Entwicklungsländer nach einer Umorganisation der UNCTAD auszuweichen. Da nämlich die UNCTAD als Organ der Vollversammlung keine rechtlich verbindlichen Beschlüsse fassen kann, streben die Vertreter der Entwicklungsländer die personelle und finanzielle Selbständigkeit durch Gründung einer UN-Sonderorganisation an. Wenn dieser Vorschlag verwirklicht würde, wären die „UNOTAD"-Beschlüsse bindend. Da im Rahmen der UNCTAD jedes Land das gleiche Stimmrecht hat, wären die Entwicklungsländer aufgrund ihrer größeren Anzahl stets in der Übermacht. Sie wären auf diese Weise in der Lage, wichtige Probleme in ihrem Sinne zu entscheiden.

Das Stimmenverhältnis in der UNCTAD ist ohnehin der Grund dafür, daß die Entwicklungsländer Währungsfragen lieber dort zu behandeln wünschen als im IMF, wo sie vom Zehnerclub der Reichen majorisiert werden. Im IMF haben weder ihre Vorschläge auf eine grundlegende Quotenrevision noch auf eine Kopplung von Sonderziehungsrechten und Entwicklungshilfe (link) Aussichten auf Erfolg. Eine Untersuchung des IMF über den „link" ist zwar angekündigt, sie dürfte aber die Haltung der Industrieländer kaum ändern.

Neuer Währungsblock

Im Rahmen der UNCTAD werden die Entwicklungsländer beweisen, daß der „link" möglich ist und daß seine negativen Wirkungen ausgeschaltet werden können. Außerdem kann damit gerechnet werden, daß Vertreter einzelner Industrieländer in Santiago dem „link" weniger voreingenommen gegenüberstehen als bisher. Insofern könnten die — langfristigen — Realisierungschancen der Kopplung im Rahmen des IMF günstiger werden.

Bleibt es auch auf der Welthandelskonferenz bei der starren Ablehnung des Vorschlags, so wird damit möglicherweise der Plan der Entwicklungsländer forciert, einen eigenen Währungsblock zu bilden. Schon die Vorschläge dafür signalisieren die wachsende Unzufriedenheit der Entwicklungsländer mit den angeblich weltweiten multilateralen Institutionen, die offensichtlich mehr auf die Bedürfnisse der reichen als der armen Mitglieder zugeschnitten sind.

Harte Rohstoffdebatte

Eine Lösung der dringlichsten Probleme auf eigene Faust scheint sich auch im Rohstoffsektor anzubahnen. Auf kaum einem Gebiet haben die Industrieländer bisher so oft ihre Bereitwilligkeit zur Kooperation beteuert; und auf kaum einem Gebiet haben sie im Endeffekt so wenig geleistet. Das Zuckerabkommen ist eine Farce, da ihm die wichtigsten Länder nicht angehören. Das längst fällige Kakaoabkommen wird immer wieder hinausgezögert. Optimisten rechnen jetzt eventuell noch in diesem Jahr mit seinem Abschluß. Aber auch dann sind zahlreiche andere Rohstoffe nicht erfaßt. Und die Einfuhr wichtiger Agrarprodukte in die EWG ist weiterhin fast unmöglich.

So ist es nicht verwunderlich, daß die Entwicklungsländer andere Forderungen stellen, um ihre Exporterlöse zu steigern. Bis zum Abbau der Einfuhrhemmnisse verlangen sie z. B. den teilweisen Transfer der Abgaben und Steuern, die beim Import von den Industrieländern erhoben werden. Aus ökonomischer Sicht ist diese Forderung nicht unberechtigt, wenn der Absatz der Produkte aus Entwicklungsländern durch diese Abgaben eingeschränkt wird.

In der Bundesrepublik — wie in allen anderen Industrieländern — stößt diese Meinung jedoch auf wenig Gegenliebe. Man verweist auf die allein haushaltspolitisch begründete Notwendigkeit derartiger Einnahmen und vertritt die Ansicht, daß Absatzeinschränkungen auf diese Weise nicht eintreten. Das mag für einige Rohstoffe durchaus zutreffen; für andere wäre — vor einer pauschalen Ablehnung — eigentlich erst der entsprechende Beweis zu führen.

Typisch für die Verhärtung der Fronten erscheint der in Lima wiederum präsentierte Vorschlag, die Absatz- und Verteilungssysteme aller Rohstoffe zu rationalisieren. Dabei sollen insbesondere die Möglichkeiten einer weltweiten Konzentration des Angebots bzw. des Verkaufs ausgenutzt werden. Ein Urteil über die Chancen einer derartigen Konzentration wäre im gegenwärtigen Zeitpunkt noch verfrüht. Doch kann man annehmen, daß die Methoden, die sich bei Öl als möglich erweisen, für andere Rohstoffe nicht völlig utopisch sein müssen.

Der Erfolg wird im wesentlichen davon abhängen, inwieweit es gelingt, im Wettbewerb mit synthetisch erzeugten Produk-

ten zu bestehen. Die Industrieländer werden in diesem Zusammenhang alle Forderungen der Entwicklungsländer ablehnen, die eine Beschränkung der Synthetika-Herstellung auf Kosten des technischen Fortschritts und entgegen den Zielen ihrer Wirtschaftsordnung anstreben. Sie werden sich aber mit der Frage auseinanderzusetzen haben, wie man überholte Wirtschaftsstrukturen bereinigt und nicht wettbewerbsfähige Industrien stillegt.

Die Erfolge der Industrieländer bei derartigen Bestrebungen sind bisher gering. Die vermehrten Vorschläge zur Diversifizierung könnten deshalb von Kritikern als reines Ausweichmanöver angesehen werden, durch das sinkende finanzielle Leistungen kaschiert werden sollen — ohne daß man aber gleichzeitig die wirtschaftlichen Konsequenzen in der Strukturpolitik zieht. Die Diversifizierung kann langfristig nur erfolgreich sein, wenn die Industrieländer zu bestimmten Produktionsverzichten bereit sind.

Keine Partnerschaft

Eine so ausgerichtete Politik entspräche den Vorstellungen von internationaler Partnerschaft und Zusammenarbeit. Weitere Mißerfolge in den Verhandlungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern werden eine international konzertierte Aktion immer schwieriger machen. Zahlreiche Anzeichen deuten darauf hin, daß die Entwicklungsländer einen härteren Kurs steuern werden.

Der Beitritt Chinas sollte in diesem Zusammenhang nicht überbewertet werden. Dazu sind die Spannungen zwischen den Entwicklungsländern zu groß. Solange aber die Industrieländer ihre Verhandlungstaktik bei der UNCTAD nicht ändern, dürfte es der chinesischen Diplomatie nicht schwerfallen, sich zum mächtigen Wortführer der Gruppe der Unzufriedensten zu machen.

Mammuttagungen sind kaum der richtige Weg

Ingeborg Köhler-Rieckenberg, Berlin

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung im Frühjahr wird wieder ein Schauspiel heftiger Kontroversen zwischen den Vertretern der Entwicklungs- und Industrieländer bieten. Die Entwicklungsländer haben bei ihrer Zusammenkunft in Lima im Herbst vorigen Jahres ein Aktionsprogramm entwickelt, das ein breites Spektrum von Forderungen an die Industrieländer umschließt. Ziel dieser Forderungen ist die Verringerung des Abstandes im Entwicklungsstand und damit des Lebensstandards zwischen den fortgeschrittenen und zurückgebliebenen Ländern. Anlaß zu Klagen und Sorgen ist wahrlich gegeben: Die erste Entwicklungsdekade sah eine sich ausweitende Kluft im Lebensstandard zwischen den armen und reichen Nationen. So erhöhte sich in den sechziger Jahren das Pro-Kopf-Einkommen in den Industrieländern im Durchschnitt um 650 $, während das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der Entwicklungsländer im gleichen Zeitraum nur um 40 $ stieg [1]).

Beschränkung auf Essentials notwendig

So berechtigt daher der Wunsch der Entwicklungsländer ist, die Forderungen nach Ausbau ihrer Volkswirtschaften und Anhebung des Lebensstandards ihrer Bevölkerung gegenüber den Verantwortlichen in den Regierungen der Industrieländer und den internationalen Institutionen zu artikulieren sowie die Aufmerksamkeit und Anteilnahme der Weltöffentlichkeit auf sich zu lenken, so fragt sich doch, ob sie mit der Abhaltung von Mammuttagungen den richtigen Weg einschlagen. Allein die Dauer der Veranstaltung — 5 Wochen! — weckt Zweifel.

Eine Beschränkung dieser Tagung auf „essentials" dürfte ihr nicht nur vermehrte Aufmerksamkeit, sondern auch größere Wirkungsmöglichkeiten sichern. Zu zahlreich sind die Probleme, die — folgt man dem Aktionsprogramm von Lima — auch in die-

1) The Declaration and Principles of the Action Programme of Lima, Part Two, B, b I MM/77/II/11.

sem Jahr wieder zur Diskussion gestellt und durch — z. T. recht detaillierte — Forderungen an die Industrieländer konkretisiert werden; sie sind in 7 Kapiteln mit mehr als 50 Positionen zusammengefaßt. Zu unterschiedlich sind zudem die einzelnen Komponenten des Aktionsprogramms in ihrer Bedeutung für das zentrale Anliegen einer ausgewogeneren internationalen Entwicklung; zu unterschiedlich sind schließlich die Möglichkeiten der nationalen Instanzen, Einfluß auf Verhaltens- und Verfahrensweisen in den zwischenstaatlichen Beziehungen der Industrie- und Entwicklungsländer zu nehmen.

Konzentrierten sich die Entwicklungsländer auf die Faktoren, die einen entscheidenden Beitrag zu einer Annäherung im Entwicklungsstand beider Ländergruppen zu leisten versprechen, so könnten die UNCTAD-Tagungen ihre Aufgabe besser erfüllen: klärend zu wirken, Mißverständnisse auszuräumen, Vorstellungen der Geber- und Nehmerländer in zentralen strittigen Fragenkomplexen einander anzunähern, und zwar in einer Atmosphäre, die nicht schon allein aufgrund der Vielzahl der vorgeschlagenen, teilweise auch zwischen den Entwicklungsländern nicht abgestimmten Forderungen vorbelastet ist.

Zu den „essentials", bei denen sich die Entwicklungsländer der Hilfe und Unterstützung der Industrieländer versichern sollten, gehören die Forderungen nach Aufstockung der Entwicklungshilfe sowie der Verbesserung ihrer Konditionen und nach Erleichterung des Zugangs zu den Märkten der Industrieländer für Güter aller Verarbeitungsstufen.

Enttäuschung über abnehmende Leistungsbereitschaft

Auf der zweiten Welthandelskonferenz im Jahre 1968 hatten die Entwicklungs- und Industrieländer gemeinsam die Empfehlung ausgesprochen, „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 Zusagen) zur Verfügung zu stellen" [2]).

Unter Nettohilfe sollten alle bilateralen öffentlichen Zuschüsse und Kredite mit einer Laufzeit von über 5 Jahren — abzüglich aller Rückzahlungen von früheren Verbindlichkeiten —, außerdem Privatinvestitionen und sonstige Kapitalexporte sowie die Zunahme der garantierten Exportkredite verstanden werden.

Mit einem Nettokapitaltransfer von 15,6 Mrd. $ im Jahre 1970 stellten die im DAC zusammengefaßten Länder den Entwicklungsländern 0,78 % ihres BSP in Form von Kapitalzuflüssen zur Verfügung [3]). Demgegenüber erreichte der Nettokapitaltransfer in die Entwicklungsländer mit Beträgen von 8 bis 9 Mrd. $ zu Beginn der 60er Jahre 0,90 % (1960) bzw. 0,95 % (1961) des BSP der Industrieländer.

Verständlicherweise enttäuscht über die — zwar nicht in absoluten Werten, jedoch gemessen in Anteilen am BSP — abnehmende Leistungsbereitschaft der fortgeschrittenen Welt bereiten die Entwicklungsländer auf der dritten Welthandelskonferenz einen neuen Vorstoß vor. Sie empfehlen, die Ein-Prozent-Klausel beizubehalten, aber ihren Inhalt zu ändern. Unberücksichtigt sollen in Zukunft bei der Ermittlung der Nettohilfeleistung alle Kapitalzuflüsse bleiben, die keinen „Hilfecharakter" tragen, also zu kommerziellen Bedingungen abgewickelt werden. Privatinvestitionen ebenso wie garantierte Exportkredite würden demnach nicht mehr als Nettokapitalhilfe ausgewiesen werden.

Einleuchtende Forderungen

Die Modifizierung der Abgrenzung leuchtet ein. Wer schon käme auf den Gedanken, Direktinvestitionen in Industrieländern und Exportkreditgarantien für Ausfuhren dorthin als „Entwicklungshilfe" zu deklarieren? Akzeptierte man die neue Abgrenzung, so würden fast die gesamten privaten Kapitalleistungen nicht mehr der Entwicklungshilfe zugerechnet werden können.

Die Industrieländer werden diesen Vorschlag heftig bekämpfen, u. a. mit dem Hinweis, daß er ihre Leistungskraft übersteige, nicht zuletzt deshalb, weil „zu Hause" zusätzliche Aufgaben auf sie zukämen (Umweltschutz, Bildungs- und Gesundheitswesen). Ihre ablehnende Haltung dürfte aber kaum etwas an der Tatsache ändern, daß mit diesen Forderungen die Weichen neu gestellt worden sind, und die Industrieländer, wenn sie ihre Verpflichtung gegenüber der Dritten Welt ernst nehmen, sich auf beträchtliche Mehrleistungen in den kommenden Jahren werden einrichten müssen.

Im übrigen weisen die Entwicklungsländer — zu Recht — darauf hin, daß die öffentliche Kapitalhilfe kontinuierlich bereitgestellt und nicht mit nationalen Zielsetzungen — z. B. Bekämpfung von Arbeitslosigkeit oder Übernachfrage — variiert werden sollte, um den Empfängerländern eine langfristige Planung und damit einen stetigen Aufbau ihrer Produktivkraft zu ermöglichen.

Die Forderung, die Kapitalhilfe zu günstigen Konditionen zu gewähren, ist alt, aber nicht obsolet. Laufzeiten von 25 bis 40 Jahren, 7 bis 10 rückzahlungsfreie

---

2) Auswertung der Dokumentation der zweiten Welthandelskonferenz (1968), Heft 2, S. 287. Ernst Klett Verlag, Stuttgart.

3) Für die Bundesrepublik Deutschland bzw. die USA lagen die entsprechenden Prozent-Sätze bei 0,80 bzw. 0,55 %.

Jahre und geringe Zinsbelastungen sind unter entwicklungspolitischen Zielsetzungen angebracht; sie werden letztendlich auch das Vertrauensverhältnis zwischen Geber- und Nehmerländern stärken, können die Gläubiger doch bei Anpassung der Bedingungen an die Leistungsfähigkeit der Schuldner viel eher davon ausgehen, daß sie ihren Verpflichtungen nachkommen.

Modifizierung der SZR-Zuteilung

Das Aktionsprogramm von Lima greift weiter den Vorschlag auf, die Bereitstellung von internationaler Liquidität in Form der Sonderziehungsrechte mit der Gewährung – zusätzlicher – Entwicklungshilfe zu verknüpfen. Gegen diese Empfehlung ist einzuwenden, daß internationale Liquidität die Aufgabe hat, kurzfristige – konjunkturelle, saisonale oder sonst temporär bedingte – Zahlungsbilanzungleichgewichte überbrücken zu helfen. Es wäre verfehlt, einen allmählich in die Funktion einer Weltbank hineinwachsenden Internationalen Währungsfonds durch artfremde Aufgaben, nämlich die langfristige Finanzierung von Realtransfer, zu überfordern.

Allerdings sollte überlegt werden, den Zuteilungsschlüssel für Sonderziehungsrechte, der heute auf den Quoten der Mitgliedsländer und der hinter ihr stehenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beruht, zu modifizieren, und zwar durch Berücksichtigung der Bevölkerungszahl der einzelnen Volkswirtschaften. Ein solches Konzept würde es erlauben, die Dritte Welt gegenüber dem augenblicklichen Modus erheblich besserzustellen ohne die Nachteile der Verknüpfung zweier unterschiedlich gelagerter Problemkomplexe.

Von entscheidender Bedeutung für eine gesunde außenwirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt ist ein freier Zugang ihrer Produkte zu den Märkten der Industrieländer. Alle Maßnahmen verdienen dabei Unterstützung, die auf den Abbau der nicht-tarifären Hemmnisse zielen sowie einen Zolltarif anstreben, der nicht von vornherein Produkte höherer Verarbeitungsstufen benachteiligt. Eine darüber hinaus gehende präferenzielle Behandlung von Halb- und Fertigwaren der Entwicklungsländer ist zu befürworten unter der Bedingung, daß sichergestellt wird, daß sie nicht zum Vorwand für neue Beschränkungen wird, etwa durch die Anrufung von Ausweich- oder Marktzerrüttungsklauseln und/oder durch – quasi durch die Hintertür wieder eingeführte – Waren- und Länderkontingente. Solche Praktiken machen den Handel für beide Partner, den Exporteur der Entwicklungsländer und den Importeur der Industrieländer, unübersichtlich und laufen damit dem Ziel eines erleichterten Marktzugangs über längere Zeitabschnitte hinweg zuwider.

Strukturanpassungen in den Industrieländern

Die Öffnung der kaufkräftigen Märkte der Industrieländer für Angebote aus den Entwicklungsländern impliziert Probleme für beide Partner: Sie erfordert auf beiden Seiten Anpassungsprozesse an veränderte Warenströme. Bessere Absatzchancen sind nämlich zwar eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für Exporterfolge der Dritten Welt. Sie setzen ein der Nachfrage an Qualität und Quantität adäquates Güterangebot voraus, über das Entwicklungsländer in der Regel erst nach Erreichung eines gewissen Industrialisierungsgrades verfügen. Hinter Ausfuhrerfolgen steht also ein progressiver Industrialisierungsprozeß. Strukturanpassungen haben sich auch die Industrieländer zu unterziehen. Wo Hilfsmaßnahmen als unerläßlich angesehen werden, sollten sie abrücken von der Unterstützung nicht wettbewerbsfähiger Produktionsstätten und -methoden. Sie sollten sich vielmehr auf die Förderung forschungs- und kapitalintensiver Industriebereiche konzentrieren, bei denen die Industrieländer einen in der Regel großen Vorsprung haben. Die Integration der Dritten Welt in die zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen ist als langfristiger Prozeß zu begreifen, den voranzutreiben Anliegen einer international abgestimmten Wirtschaftskonzeption sein sollte.

Inwieweit aber Wirtschaftsstrukturen mit Erfolg gepant werden können, etwa aufgrund von Vorstellungen über Faktorausstattung – hier reichliches Kapitalangebot, dort Arbeitskraftreserven –, ist umstritten. Zu dynamisch laufen heute die Wirtschaftsprozesse ab, als daß man einzelne Länder über Jahrzehnte hinweg auf konstante Strukturen festlegen könnte. Ständige Anpassungen an sich ändernde Voraussetzungen sind daher das zentrale Problem der Welt von heute und morgen, nicht nur im nationalen, sondern auch im internationalen Rahmen. Die letzten Jahre haben die fortgeschrittenen unter den Entwicklungsländern in Industriebereichen erfolgreich gesehen, die man bis vor kurzem noch als alleinige Domäne der Industrieländer glaubte. Die von den Entwicklungsländern geforderte Steigerung der Nettokapitalhilfe sollte zusammen mit den Mitteln aus privaten Kapitalleistungen, insbesondere Direktinvestitionen, diesem Ziel einer Anpassung an ständig wandelnde Strukturen dienen; auch die Entwicklungsländer werden langfristig die nötigen Devisen nur dann erlösen, wenn sie mit ihrem Güterangebot den jeweiligen Ansprüchen der Abnehmer gerecht werden, also wettbewerbsfähig sind.