

Brock, Burkhard

Article — Digitized Version

Sonderziehungsrechte - das Ende einer Illusion?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Brock, Burkhard (1973) : Sonderziehungsrechte - das Ende einer Illusion?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 5, pp. 253-256

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134542>

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.

Sonderziehungsrechte – das Ende einer Illusion?

Burghard Brock, Washington

K

Die künftige Rolle der Sonderziehungsrechte (SZR) als Weltreserve bildet einen der Schwerpunkte in der Diskussion über die Reform des internationalen Währungssystems. Dabei besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß in einem wie auch immer reformierten System die Sonderziehungsrechte eine weitaus größere Bedeutung als bisher erhalten sollen, wenn sie nicht sogar die Hauptsäule des neuen Währungsgebäudes werden sollen.

Diese „Aufwertung“ der SZR ist nicht verwunderlich, die Gründe dafür sind hinlänglich bekannt: Die Nachteile eines Goldstandards, Pfund- oder Dollarstandards sollen in Zukunft vermieden, die Abhängigkeiten der Welt-Liquiditätsversorgung von den Vorkommen und der Produktion eines bestimmten Metalls oder der ausreichenden Verfügbarkeit einzelner Währungen beseitigt werden. Da die Vermehrung von Sonderziehungsrechten nur durch Beschluß des Internationalen Währungsfonds (IWF) erfolgen kann, liegt ihre Attraktion als Reservemedium nicht zuletzt in der Möglichkeit, damit die Schaffung von Liquidität zu entpolitisieren, d.h. nationale Interessen so weit zurückzudrängen, als es im internationalen Gesamtinteresse sachlich notwendig erscheint.

Hankels Ideal-Modell

Der Vorschlag von Wilhelm Hankel, den Internationalen Währungsfonds zu einer Weltzentralbank – mit Sonderziehungsrechten als Weltzentralbankgeld – weiterzuentwickeln, spiegelt solche Vorstellungen wider¹⁾. Hankel hat die Idee der Weltzentralbank inzwischen weiter konkretisiert²⁾. Zu Recht kennzeichnet er als Hauptproblem die

¹⁾ Vgl. Wilhelm Hankel: Währungspolitik, 2. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972, S. 174 ff.

²⁾ Vgl. W. Hankel: Mehr Autonomie des Internationalen Währungsfonds erforderlich. In: Sonderbeilage „Banken International“ zum Handelsblatt, November 1972. Vgl. auch derselbe: Aspirin ist kein Dauernahrungsmittel. In: Wirtschaftswoche Nr. 6/1973, S. 56 f.

Gefahr der unkontrollierten inflationären Liquiditätsschöpfung. Dieser Gefahr sei allein durch die Gründung einer Weltzentralbank nicht zu begegnen. Entscheidend sei vielmehr die wirksame und verantwortliche Steuerung der Versorgung der Welt mit Währungsreserven. Da es keine verlässlichen, objektiv meßbaren Indikatoren für die wünschbare Ausweitung der Weltliquidität gibt, erscheint es nach Hankel zweckmäßig, die Entscheidungen der Leitung einer Weltzentralbank an strenge Regeln zu binden und den jährlichen Zuwachs an internationaler Liquidität z. B. von „der mit Stabilität zu vereinbarenden Expansionsrate in den wichtigsten Welthandelsländern“ abhängig zu machen. Die Zuteilung von Sonderziehungsrechten würde damit nach Sachzwängen, nach einer objektiv bestimmbareren „Reservevermehrungsformel“ erfolgen.

Gleichzeitig müßten jedoch die Kompetenzen des IWF erweitert, seine Abhängigkeit von nationalen Wünschen und Interessen verringert werden: Die Verpflichtung zu einer kontrollierten und vor allem knappen Dosierung von Sonderziehungsrechten wäre in den Statuten des IWF ausdrücklich zu verankern. Damit würden nach Hankel über den internationalen Refinanzierungszwang auch den nationalen Zentralbanken Liquiditätszügel angelegt. Denn die Reserveschaffung wäre gleichsam „monopolisiert“, ihre richtige Dosierung durch einen „internationalen Regelmechanismus à la Friedman“ gesichert.

Aus zwei Gründen erschien es erforderlich, Hankels Modell hervorzuheben: Erstens zeigt es in

Dr. Burghard Brock, 34, Dipl.-Volkswirt, ist gegenwärtig bei einer internationalen Behörde in Washington D.C. tätig. Davor war er Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung der Deutschen Entwicklungsgesellschaft in Köln.

bestechender Weise den Weg auf, wie die gegenwärtigen internationalen Währungsprobleme technisch gelöst werden könnten: durch die Herausnahme von Entscheidungsbefugnissen aus den Interessenkämpfen der nationalen Politiken und ihre Übertragung auf ein autonomes internationales Gremium, das sich an objektiven Indikatoren orientiert. Zweitens läßt das Modell deutlich werden, wie weit Wunsch und Wirklichkeit auseinanderklaffen.

Hankels Überlegungen basieren ja auf zwei Bedingungen: Einmal, daß sich das Weltwährungssystem in Zukunft auf ein „neutrales“ Reservemedium – die Sonderziehungsrechte – stützt, zum anderen, daß die Liquiditätszunahme am tatsächlichen globalen Bedarf ausgerichtet wird, oder, wenn die Bedarfsermittlung auf Schwierigkeiten stößt, nach objektiv meßbaren Kriterien erfolgt. Je breiter jedoch in der Reformdiskussion die Zustimmung zur ersten Bedingung wird, desto stärker gerät die zweite Bedingung in das Kreuzfeuer nationaler Interessen, und damit kehrt sich der ausdrücklich proklamierte Trend zu einer größeren Versachlichung in Richtung einer zunehmenden Politisierung um.

Sowohl der Bericht der Exekutivdirektoren des IWF an den Gouverneursrat³⁾, die Äußerungen auf der Jahresversammlung des IWF 1972⁴⁾ als auch erste Berichte über die Sitzungen des neu etablierten Komitees zur Reform des Währungssystems (Zwanziger Ausschuß) und seiner Stellvertreter verdeutlichen diese Entwicklung: Es besteht ein steigender Druck auf eine weitere SZR-Zuteilung in einer Zeit, in der das Erfordernis einer zusätzlichen Liquidität zumindest fraglich erscheinen muß, und die Forderung nach einem „link“ – der Verknüpfung der künftigen Reservevermehrung (SZR) mit einer Verstärkung der Entwicklungshilfe – wird immer lauter erhoben.

Idee der SZR

Die Gefahr dieses Politisierungsprozesses um die SZR wird deutlich, wenn man sich die ursprüngliche Zweckbestimmung des „Papiergoldes“ vergegenwärtigt. Als die Sonderziehungsrechte im Jahre 1969 aus der Taufe gehoben wurden, legte man gleichzeitig die Zielsetzungen und Bedingungen ihrer Zuteilung an die Mitglieder des IWF im Abkommen über den Internationalen Währungsfonds fest. Der erste Satz in Artikel XXIV, Abschnitt 1, lautet (in der amtlichen deutschen Übersetzung⁵⁾):

„Bei allen Beschlüssen über die Zuteilung und Einziehung von Sonderziehungsrechten zielt der

³⁾ Vgl. Reform of the International Monetary System, A Report by the Executive Directors to the Board of Governors, International Monetary Fund, Washington, D. C., 1972.

Fonds darauf hin, den *in Zukunft etwa entstehenden langfristigen weltweiten Bedarf nach Ergänzung* der bestehenden Währungsreserven zu decken, und zwar auf solche Weise, daß die Verwirklichung der Ziele des Fonds gefördert wird und daß *wirtschaftliche Stagnation und Deflation in der Welt ebenso vermieden werden wie Übernachfrage und Inflation.*“

Für die erste Zuteilung überhaupt wurde zusätzlich eine gemeinsame Beurteilung darüber vorausgesetzt (Artikel XXIV, Abschnitt 1, b), daß „ein weltweiter Bedarf nach Ergänzung der Währungsreserven besteht, daß ein besseres Gleichgewicht der Zahlungsbilanzen erreicht ist und daß ein besseres Funktionieren des Anpassungsprozesses in der Zukunft wahrscheinlich ist“. Als jedoch der Gouverneursrat des IWF am 3. Oktober 1969 die erste SZR-Zuteilung beschloß, bestand keineswegs volle Übereinstimmung darüber, daß alle zitierten Voraussetzungen erfüllt seien⁶⁾. Ausschlaggebend war, daß längerfristig zumindest keine weitere Zunahme der amerikanischen Zahlungsbilanzdefizite erwartet wurde. Man nahm an, daß die traditionellen Reservequellen (Gold und Devisen) in den folgenden Jahren noch mit jeweils 1 bis 1,5 Mrd. US-\$ zum Wachstum der Währungsreserven beitragen würden. Da der gesamte zusätzliche Reservebedarf bis Ende 1972 auf jährlich zwischen 4 und 5 Mrd. US-\$ geschätzt wurde, ergab sich ein Jahresbedarf an Sonderziehungsrechten von 3 bis 3,5 Mrd. \$. Für die ersten drei Basisjahre wurde daher eine SZR-Zuteilung von insgesamt 9,5 Mrd. US-\$ beschlossen.

Realität der SZR

Die tatsächliche Entwicklung der internationalen Liquidität verlief bekanntlich stürmischer. Innerhalb der letzten 3 Jahre – von 1970 bis 1972 – haben sich die Weltwährungsreserven um fast 80 Mrd. US-\$ auf 155 Mrd. US-\$ erhöht. Diese Zunahme in Höhe von 80 Mrd. US-\$ ist mehr als fünfmal größer als der Betrag, der bei der ersten SZR-Zuteilung für den gleichen Zeitraum an globalem Liquiditätsbedarf vorausgeschätzt worden war. Allein in 1972 nahm der Weltreservebestand um rund 25 Mrd. US-\$ zu⁷⁾.

Angesichts dieser Liquiditätsschwemme kann von Reserveknappheit keine Rede mehr sein. Auch der eher zurückhaltende IWF stellt in seinem Jahresbericht 1972 fest, „the rapid growth of international reserves since 1969 has altered the ten-

⁴⁾ Vgl. International Monetary Fund, Summary Proceedings Annual Meeting 1972, Washington, D. C. 1973.

⁵⁾ Abgedruckt in Eckard Pieske: Gold, Devisen, Sonderziehungsrechte, 3. Auflage, Bonn 1972, S. 74 (Hervorhebungen vom Verfasser).

⁶⁾ Vgl. IMF: Summary Proceedings Annual Meeting 1969, Washington, D. C. 1970.

⁷⁾ Vgl. IMF: International Financial Statistics, Vol. XXVI, No. 3.

dency toward the increasing scarcity of reserves that had characterized the Period from 1964 to 1969". Heute müsse eher von einem nicht unerheblichen Reserveüberschuß gesprochen werden⁸⁾. Im Jahresbericht des IWF 1972 wird auch auf die Schwierigkeiten hingewiesen, eine allgemein anerkannte Berechnungsmethode für den „echten“ Welt-Reservebedarf zu finden. Aber selbst bei der Anwendung der teilweise umstrittenen „liquiditätsfreundlichen“ Relation von Welt-Währungsreserven zu Welt-Importen ermittelte der Fonds bereits zum Jahresende 1971 einen Liquiditätsüberschuß von rund 18,5 Mrd. US-\$⁹⁾.

Die jüngste Entwicklung läßt kaum Anzeichen dafür erkennen, daß in absehbarer Zeit mit einem plötzlichen Umschwung von der Überliquidität in eine Reserveknappheit gerechnet werden muß. Das amerikanische Zahlungsbilanzdefizit, das in der Vergangenheit die Hauptquelle für die Expansion der Weltwährungsreserven war, hat sich seit der Krise Ende 1971 kontinuierlich weiter verschlechtert. Von der Dollarabwertung im Februar 1973 und der wenige Wochen später erfolgten Freigabe des Dollarkurses in zahlreichen Industriestaaten können nur schrittweise und in naher Zukunft bestenfalls bescheidene Verbesserungen erwartet werden. Für die Gegenwart kommt hinzu: Je mehr Länder sich dem europäischen „Gruppen-Floating“ anschließen, d. h. auf Ankauf oder Verkauf von US-Dollar zur Stützung eines bestimmten Dollarkurses verzichten, um so geringer wird der Bedarf an globalen Währungsreserven.

Forderungen der Entwicklungsländer

Trotz dieser Fakten, die eher eine Forderung nach Reservevernichtung rechtfertigen dürften, rufen insbesondere die Entwicklungsländer auch für 1973 und 1974 nach Zuteilung neuer Sonderziehungsrechte wenigstens in der gleichen Jahreshöhe wie in der ersten Basisperiode. Wiederum erweist sich eine alte Erfahrung als richtig, die beispielsweise Finanzwissenschaftler bei der Einführung „zweckgebundener“ Steuern seit langem fasziniert: Ist eine Geldquelle erst einmal unter bestimmten Bedingungen erschlossen, dann ist es schwer, sie wieder zum Versiegen zu bringen, selbst wenn die ursprünglichen Voraussetzungen längst entfallen sind oder sich – wie im Falle der ersten SZR-Zuteilung – rückblickend sogar als falsch erwiesen haben.

Die Ursache für das Beharren der Dritten Welt auf eine weitere Vermehrung der Sonderziehungsrechte kann offenbar nur in einem tiefverwurzelten Mißverständnis über Sinn und Zweck der Reservehaltung gefunden werden. Kein

Währungssystem kann völlig auf internationale Liquidität verzichten. In einem grundsätzlich auf festen Wechselkursen basierenden Welt-Währungssystem – und von diesem Grundsatz ist man auch nach der März-Krise dieses Jahres nicht abgewichen – haben Reserven sogar eine doppelte Aufgabe zu erfüllen: Sie sind Instrument zur Kursstabilisierung und kurzfristiges Überbrückungsmittel bei Zahlungsbilanzdefiziten¹⁰⁾. Für diese Zwecke der Reservehaltung, und ausschließlich für diese Zwecke wurden die Sonderziehungsrechte in Ergänzung der traditionellen Reservemedien geschaffen, als „reserves to hold“ nämlich, und nicht als „reserves to spend“ – z. B. für die Entwicklungsfinanzierung. Nicht ohne Grund hatte man bereits in Bretton Woods die Sicherung der internationalen Liquidität und die Bereitstellung von langfristigen Mitteln für die wirtschaftliche Entwicklung zwei verschiedenen Institutionen übertragen, dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank.

Entwicklungshilfe und SZR

Der Vorwurf der Entwicklungsländer, daß die Sonderziehungsrechte im Verhältnis zum Bedarf ungleich verteilt würden, macht dieses Mißverständnis besonders deutlich: Die Entwicklungsländer meinen nicht den Bedarf an kurzfristiger Liquidität, sondern an langfristigem Kapital, nicht den Bedarf an „reserves to hold“, sondern an Kaufkraft. Wollte man die SZR-Zuteilungen an den Bedürfnissen der schwächsten Länder und nicht an den globalen Erfordernissen ausrichten, so müßte das internationale Liquiditätsvolumen in so exzessiver Weise aufgestockt werden, daß Inflation und Vertrauensschwund sehr schnell die „Kreditwürdigkeit“ der Sonderziehungsrechte unterterminieren würden.

Der Druck der Entwicklungsländer auf die Schaffung zusätzlicher Liquidität erklärt sich auch daraus, daß sie einen „link“ zwischen Entwicklungshilfe und der Zuteilung weiterer Sonderziehungsrechte fordern. Insofern überschneiden sich die Argumente für oder gegen eine neue Zuteilung und für oder gegen den „link“. Der „link“ ist inzwischen zum Hauptanliegen der Entwicklungsländer geworden, zu einem politischen Handelsobjekt für ihre Mitwirkung bei der sich gerade anbahnenden Reform des Währungssystems. Von sachlichen Überlegungen über die künftige Rolle und den künftigen Wert der SZR in einem reformierten System – wie sie etwa Hankel anstellte – hat sich die „link“-Diskussion inzwischen längst gelöst.

Sachlich lassen sich die Argumente für oder gegen den „link“ nach zwei grundverschiedenen

⁸⁾ Vgl. IMF: Annual Report 1972, S. 31 f.

⁹⁾ Vgl. IMF: Annual Report 1972, S. 33.

¹⁰⁾ Vgl. Franz E. Aschinger: Das Währungssystem des Westens, Frankfurt 1971, S. 81.

Standpunkten gliedern: dem liquiditätspolitischen oder dem entwicklungspolitischen Standpunkt. Je nachdem, welchem Gesichtspunkt größeres Gewicht beigemessen wird, muß die Einstellung zum „link“ unterschiedlich ausfallen. Daher ist es nicht erforderlich, hier alle wohlbekannten Argumente für oder gegen den „link“ erneut darzulegen oder die verschiedenen möglichen Formen eines „link“ gegeneinander abzuwägen¹¹⁾. Es dürfte klar geworden sein, daß bezüglich der Sonderziehungsrechte die liquiditätspolitischen Argumente für den Verfasser schwerer wiegen als die entwicklungspolitischen. Ausgangspunkt waren für ihn die Fragen, welche Aufgabe den SZR bei ihrer Schaffung zugeordnet werden war, ferner welche Rolle sie in einem reformierten Währungssystem spielen sollen und ob aus dieser Sicht ein „link“ zu rechtfertigen ist.

Argumente gegen den Link

Das Ergebnis läßt sich folgendermaßen zusammenfassen:

Ob die SZR in einem reformierten Währungssystem die vorgesehene Rolle als Primärreserve ausfüllen können, hängt entscheidend vom allgemeinen *Vertrauen* in die Sonderziehungsrechte und ihre Funktionsfähigkeit als Reservemedium ab. Dieses Vertrauen ist noch keineswegs gefestigt; eher sind bereits gegenläufige Tendenzen erkennbar. Gerade viele Entwicklungsländer geben nach wie vor dem gutverzinslichen Dollar den Vorzug gegenüber einem „Papiergold“, das immer noch nicht den Geruch verloren hat, mehr Papier als Gold zu sein. Es muß daher alles vermieden werden, was die Aufgaben der Sonderziehungsrechte – die noch nicht einmal festgelegt sind – in einem neuen Währungssystem negativ beeinflussen könnte.

Die Einführung eines „link“ würde die Sonderziehungsrechte von „reserves to hold“ in „reserves to spend“ umfunktionieren; denn die Entwicklungsländer betrachten zum großen Teil das Halten von Währungsreserven als Luxus. Angesichts des großen Kapitalbedarfs der Entwicklungsländer ist es daher unwahrscheinlich, daß mit der Einführung eines „link“ der Druck in Richtung auf vermehrte SZR-Zuteilungen und die Tendenz zur Steigerung der schon bestehenden *Überliquidität* nicht noch weiter zunehmen würden. Die durch einen „link“ ausgelösten Nachfrageimpulse müßten den Inflationstrend vor allem

in den Ländern, auf die sich die Exportaufträge konzentrieren dürften, verstärken, und zwar überproportional, wenn man Multiplikator- und Akzeleratoreffekte der zusätzlichen Nachfragestöße berücksichtigt.

Mit der Verstärkung der Inflation wird sowohl das Vertrauen in die SZR untergraben als auch das Ziel selbst gefährdet, über einen „link“ *mehr reale* Ressourcen als bisher von den Industriestaaten auf die Entwicklungsländer zu übertragen. Konzentriert sich nämlich die aus einem „link“ resultierende Mehrnachfrage auf Industrieländer, deren reale Ressourcen weitgehend erschöpft sind, so kommt es zu Preissteigerungen. Sie können entweder den angestrebten Real-Verteilungseffekt wieder zunichte machen – was Forderungen nach immer höheren SZR-Beträgen zur Folge haben könnte – und/oder die betreffenden Industrieländer aufgrund des heimischen Inflationsdruckes schließlich zu restriktiven außenwirtschaftlichen Maßnahmen zwingen. Die Umverteilung kann nur dann gelingen, wenn sich entweder die zusätzliche Nachfrage stets auf unterbeschäftigte Länder konzentriert oder aber die vollbeschäftigten Länder bereit und innenpolitisch in der Lage sind, durch entsprechende drastische antiinflationäre Schritte und Sparmaßnahmen Realkapital für die Dritte Welt „frei“ zu machen.

Was durch einen „link“ erzwungen werden soll, bleibt demnach nach wie vor ein *Problem der Geberländer*: die Bereitstellung vermehrter realer Ressourcen für die Entwicklungshilfe. Sind die Industrienationen zu diesen realen Verzicht bereit, brauchen wir den „link“ nicht; sind sie nicht dazu bereit, wird die angestrebte Umverteilung auch über einen „link“ nicht erzwungen werden können.

Alternativen zum Link

Die Ablehnung eines „link“ schließt nicht aus, daß dennoch Brücken zwischen den Sonderziehungsrechten und den besonderen Bedürfnissen der Entwicklungsländer möglich sind. Neben gewissen Modifizierungen des Zuteilungsschlüssels könnte beispielsweise erwogen werden, das bereits bestehende Instrumentarium des IWF zur Vergabe von Bereitschaftskrediten bei unvorhersehbaren Zahlungsbilanzdefiziten oder vorübergehenden Exportschwankungen sowohl hinsichtlich der Laufzeiten als auch der Verwendungsmöglichkeiten – z. B. Erleichterung des Schuldendienstes, Förderung von Exporten der Entwicklungsländer – zu erweitern. Wie auch immer derartige Pläne im einzelnen aussehen mögen, Hauptziel muß es bleiben, den ursprünglichen Charakter der SZR als Reservemedium oder künftig sogar als dominierende Primärreserve zu erhalten.

¹¹⁾ Vgl. z. B. United Nations Conference on Trade and Development, International Monetary Issues and the Developing Countries, Report of the Group of Experts, November 1965; dieselbe, International Monetary Reform and Cooperation for Development, Report of the International Monetary Issues, 1969; Franz E. Aschinger: Sonderziehungsrechte und Entwicklungshilfe. In: Neue Zürcher Zeitung vom 7. August 1971; Harry G. Johnson: The Link that Chains. In: Foreign Policy 4/1972, S. 113 ff.