

Haase, Christoph

**Article**

## UNCTAD II und die deutsche Entwicklungspolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Haase, Christoph (1968) : UNCTAD II und die deutsche Entwicklungspolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 48, Iss. 9, pp. 523-526

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133888>

**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.*

## UNCTAD II und die deutsche Entwicklungspolitik

Christoph Haase, Bonn

Nach dem Rücktritt von Minister Wischniewski bekommt das Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem SPD-Abgeordneten Eppler bereits seinen dritten Leiter. Die CDU hatte vorgeschlagen, das Amt nicht neu zu besetzen und das Ministerium zumindest bis zum Ende der Legislaturperiode in das Außenministerium einzugliedern. Dieser Vorschlag zeigt, daß die Werbewirkung, die man sich von der Einrichtung dieses Ministeriums ursprünglich versprochen hat, offensichtlich nicht eingetreten ist. Das Ministerium steht im Interessengebiet des Außen- und Wirtschaftsministeriums. Seine eigenen Entscheidungsmöglichkeiten mußten daher eng begrenzt bleiben. Die oft geforderte und angekündigte Strategie der deutschen Entwicklungshilfe konnte bis heute nicht vorgelegt werden. Auf der zweiten Welthandelskonferenz wurden einige Leitlinien festgelegt. Wie weit sie in die deutsche Entwicklungspolitik eingegangen sind, zeigt der folgende Beitrag.

Die Ergebnisse der zweiten Welthandelskonferenz werden nicht nur von den meisten Entwicklungsländern, sondern auch in zahlreichen Stellungnahmen aus den Industrieländern als unbefriedigend und unzureichend bezeichnet.<sup>1)</sup> Bei den Entwicklungsländern mag dabei ein erklärlicher Zweckpessimismus eine Rolle spielen. Daß es dagegen auch in der öffentlichen Meinung der Industrieländer zu einer weithin negativen Beurteilung der Konferenz kommen konnte, ist im Grunde schwer zu verstehen. Wem die Methoden und Formen internationaler politischer Zusammenarbeit geläufig sind, dem wird die zweimonatige Superkonferenz von New Delhi, die am 29. März 1968 zu Ende ging, keinesfalls als „viel Lärm um nichts“ erscheinen. Zugegeben, für die handelspolitischen Probleme wurden in New Delhi nur Formeln gefunden, die im Bereich des Institutionellen und Formalen liegen und die eigentlichen Lösungen noch offen lassen. Aber der Außenhandel ist nur eine Seite der Konferenz; die Entwicklungshilfe ist die andere. Hier darf die übliche, gewundene Ausdrucksweise internationaler Konferenzdokumente und die teilweise versteckt, teilweise offen dargestellte Gegensätzlichkeit in der Auffassung der beiden großen Konferenzparteien nicht darüber hinwegtäuschen, daß weitgehende materielle Entschließungen zustande gekommen sind. Durch sie werden alle

Industrieländer zu vermehrten und verbesserten Entwicklungshilfeleistungen aufgerufen.

### HAUPTPROBLEME DER ENTWICKLUNGSHILFE

Die entwicklungspolitischen Ergebnisse der Konferenz sollten freilich nicht an den Forderungen der Entwicklungsländer gemessen werden. Mit der „Charta von Algier“ vom Oktober 1967 wurde grob gerechnet eine Verdreifachung der Entwicklungshilfe postuliert — und das in einer Zeit, in der eine Reihe von potenten Geberländern mit ernsthaften Zahlungsbilanz- und Haushaltsschwierigkeiten zu kämpfen haben. Die Entschließungen von New Delhi müssen vielmehr auf der Grundlage der bisherigen Hilfeleistungen der Geberländer gesehen werden. Dann aber dürfte kein Zweifel bestehen, daß die Konferenz einen großen Schritt nach vorn getan hat.

Das Schlußdokument der Konferenz, das sich mit den Hauptproblemen der Entwicklungshilfe befaßt (Nr. TD/L. 28 vom 27. März 1968), enthält die folgenden sieben Kapitel:

- Umfang der Entwicklungshilfe;
- Verbesserung der Hilfebedingungen und Erleichterung der Außenverschuldung;
- Ergänzungsfinanzierung;
- Erhöhung der Privatinvestitionen in Entwicklungsländern;

<sup>1)</sup> Vgl. Heinz-Friedrich Schulz: Die deutsche Delegation bei der UNCTAD; in: Wirtschaftsdienst Nr. 2, 48. Jg., 1968, S. 63 und Gerhard Maurer: Welthandelskonferenz — eine Bilanz der Enttäuschungen; in: Wirtschaftsdienst Nr. 5, 48. Jg., 1968, S. 273.

- Verbesserung der Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer;
- Kompensatorische Finanzierung;
- Internationale Währungsfragen.

Diese Reihenfolge, die von der im Schlußdokument gewählten und lediglich auf redaktionellen Gründen beruhenden Anordnung der sieben Kapitel abweicht, dürfte der Bedeutung der einzelnen Themen im Konferenzverlauf entsprechen.

#### UMFANG DER ENTWICKLUNGSHILFE

Die Konferenz empfiehlt, daß sich jedes wirtschaftlich entwickelte Land bemühen sollte, jährlich 1 % seines Bruttosozialprodukts zu Marktpreisen für die Entwicklungshilfe aufzubringen. Die weitergehenden Wünsche der Entwicklungsländer zielten auf die Vereinbarung eines Datums (1972) für die Erfüllung dieses Leistungsziels sowie auf die Festlegung eines bestimmten Prozentsatzes für Leistungen aus öffentlichen Mitteln (0,8 %). Im Schlußdokument wird jedoch lediglich festgestellt, daß das neue Hilfevolumen nach Ansicht der Entwicklungsländer und einiger Geberländer bis 1972 erreicht werden sollte und daß sich eine Anzahl von Geberländern bereiterklärt hat, nach Möglichkeit 75 % ihrer Leistungen aus öffentlichen Mitteln zu erbringen. Ausdrücklich ist noch vermerkt worden, daß sich die Mehrzahl der Geberländer nicht in der Lage sieht, ein genaues Datum für das Erreichen des neuen 1 %-Ziels zu akzeptieren.

Das neue Hilfeziel stellt wohl die wichtigste Empfehlung der ganzen Konferenz dar. Auch wenn die meisten Geberländer die Festlegung eines Erfüllungszeitraumes abgelehnt haben, behält die Tatsache, daß ihre Hilfeleistungen künftig im internationalen Vergleich an dem neuen Maßstab des Bruttosozialprodukts gemessen werden, erhebliches politisches Gewicht. Die Länder werden sich genötigt sehen, bei den jährlichen Entwicklungshilfeexamina, denen sie sich im Rahmen der OECD unterworfen haben, aber auch vor anderen internationalen Gremien und nicht zuletzt vor der Welthandelskonferenz selbst, über ihre Erfüllungsbereitschaft Auskunft zu geben. Sie werden also über die Vorkehrungen, die sie zur Erreichung des neuen Hilfeziels getroffen haben oder zu treffen gedenken, berichten müssen.

#### DER BEITRAG DER BRD

Schon die erste Welthandelskonferenz im Jahre 1964 in Genf hatte ein 1 %-Ziel aufgestellt. Damals aber war das Volkseinkommen (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten) als Berechnungsgrundlage gewählt worden. Der Übergang vom Volkseinkommen zum Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen bedeutet im Falle Deutschlands eine Erhöhung des Leistungssolls um rd. ein Drittel. Das alte Soll betrug 1967 für die Bundes-

republik 3,6 Mrd. DM. Nach der neuen Berechnung wären es 4,8 Mrd. DM gewesen. Die tatsächlichen deutschen Entwicklungshilfeleistungen im Jahre 1967 betragen 4,6 Mrd. DM. Damit ist die Bundesrepublik über das Ziel der ersten Welthandelskonferenz um 27 % hinausgegangen und der Empfehlung der zweiten Konferenz schon recht nahe gekommen. Leider kann aus dem Ergebnis des Vorjahres nicht der Schluß gezogen werden, daß Deutschland auf dem besten Wege sei, das neue Hilfeziel zu erreichen. Die hohen Leistungen des Jahres 1967, die das Ergebnis von 1966 um mehr als 1,6 Mrd. DM übertreffen, sind nämlich auf verschiedene außergewöhnliche Faktoren zurückzuführen. In erster Linie ist der durch das Zusammentreffen mehrerer wirtschaftspolitischer Daten bedingte sprunghafte Anstieg der privatwirtschaftlichen Leistungen an Entwicklungsländer (Exportkredite und Investitionen) anzuführen. Diese stiegen um fast 1,4 Mrd. DM von 1966 auf 1967. Ferner ist auf eine gewisse Auszahlungskumulierung im Bereich der öffentlichen Hilfe sowie auf die Rezessionserscheinungen im Inland hinzuweisen, die zu einer Verminderung des Volkseinkommens und damit zu einer statistisch günstigeren Bemessungsgrundlage für die deutsche Entwicklungshilfe geführt haben. Bei normaler Entwicklung muß in den nächsten Jahren mit einem Absinken des relativ hohen Hilfeniveaus des Vorjahres, vor allem der privatwirtschaftlichen Leistungen, gerechnet werden. Es wird daher besonderer Anstrengungen bedürfen, um das neue 1 %-Ziel zu erreichen, sei es durch weitere Erhöhung der öffentlichen Mittel und/oder durch Schaffung zusätzlicher Anreize für private Leistungen.

#### HILFEBEDINGUNGEN UND AUSSENVERSCHULDUNG

Die Frage der weiteren Verbilligung und Verlängerung der Entwicklungshilfekredite stand im Vordergrund der Diskussion. Die Konferenz hat zunächst diejenigen Geberländer, die noch nicht die Resolution des Entwicklungshilfeausschusses (DAC) der OECD vom Juli 1965 über die Hilfebedingungen erfüllt haben, aufgefordert, besondere Anstrengungen in dieser Richtung zu unternehmen. Die Resolution sieht vor, daß über 80 % der öffentlichen Hilfe zu höchstens 3 % Zinsen und mindestens 25 Jahren Laufzeit gewährt werden. Ferner hat die Konferenz die Hoffnung ausgesprochen, daß sich eine weitere Aufweichung der Hilfebedingungen ergibt, wenn in diesem Jahr die im DAC vorgesehene Revision der genannten Resolution durchgeführt wird. Über konkrete Normen für künftige Zinssätze und Laufzeiten konnte jedoch keine Einigung erzielt werden. Das Schlußdokument beschränkt sich darauf, die Auffassung der Entwicklungsländer und einiger Industrieländer wiederzugeben, daß bis 1975 die Mehrzahl der Entwicklungskredite zu Bedingungen vergeben werden sollte, die in etwa den Kreditkonditionen der IDA (International Development Association) entsprechen. Die IDA gewährt ihre Kredite praktisch zinslos und mit einer Laufzeit von 50 Jahren.

Die übrigen Industrieländer haben von dieser Anregung Kenntnis genommen, ohne ihr zuzustimmen.

Unter den Hilfebedingungen im weiteren Sinne ist der Grundsatz eines Verzichts auf Lieferbindungen zu erwähnen, den die Konferenz erneut bekräftigt hat. Viele Geberländer halten jedoch aus Zahlungsbilanzgründen oder anderen Motiven eine Bindung ihrer Hilfe an eigene Exporte weiterhin für notwendig. Deshalb wurden nur praktische Schritte zur Vermeidung der nachteiligen Folgen der Lieferbindungen vorgeschlagen, nicht jedoch zum Abbau der Lieferbindung selbst.

Zum Verschuldungsproblem enthält das Schlußdokument die Aufforderung an die Entwicklungsländer, eine gesunde Kreditpolitik zu treiben. Die Industrieländer werden aufgefordert, die Zinssätze und Laufzeiten ihrer Kredite so zu bemessen, daß Zahlungsbilanzkrisen nach Möglichkeit von vornherein vermieden werden. Schließlich wird zur Behebung aufgetretener Illiquiditätserscheinungen eine besondere Zusammenarbeit aller beteiligten Länder und internationalen Organisationen empfohlen.

#### **KREDITGEWÄHRUNG DER BRD**

Die Empfehlungen zu den Hilfebedingungen und Verschuldungsproblemen stehen mit der deutschen Entwicklungspolitik im Einklang. Das gilt zunächst von den Zinssätzen und Laufzeiten der Entwicklungshilfekredite, die die Bundesregierung von Jahr zu Jahr mehr an die Wirtschafts- und Transferkraft der Empfängerländer angepaßt hat. 1963 betragen die Zinssätze der deutschen öffentlichen bilateralen Kapitalhilfe im gewogenen Durchschnitt 4,1 % und die Laufzeiten im gewogenen Durchschnitt 19,2 Jahre; 1967 dagegen lauteten die entsprechenden Zahlen 3,1 % und 23,9 Jahre. Die Bundesrepublik hat denn auch die Resolution des DAC über die Hilfebedingungen hinsichtlich der Zinssätze und Laufzeiten im vergangenen Jahr erfüllt. Die ursprüngliche Forderung der Entwicklungsländer nach Angleichung aller Entwicklungshilfekredite an die IDA-Konditionen, die glücklicherweise nicht in Gestalt einer allgemeinen Empfehlung Eingang in das Schlußdokument gefunden hat, hätte allerdings den deutschen Vorstellungen über Kreditkonditionen nicht entsprochen. Denn eine so weitgehende Aufweichung aller Entwicklungskredite hätte das sehr unterschiedliche Wirtschaftsniveau der einzelnen Entwicklungsländer, deren jährliches Pro-Kopf-Einkommen zwischen 200 und mehr als 2 000 DM differiert, gänzlich unberücksichtigt gelassen.

In der Frage eines Verzichts auf Lieferbindungen hätte die Bundesrepublik im Sinne ihrer entwicklungspolitischen Konzeption wie auch auf Grund ihrer günstigen Wettbewerbsposition im Außenhandel noch einen Schritt weitergehen können als die Konferenz. Die deutsche Bereitschaft zur Teilnahme an einer abgestimmten Aktion aller Geberländer zum Abbau der

Lieferbindung fand in New Delhi den Beifall der Entwicklungsländer. Angesichts der Zahlungsbilanzschwierigkeiten, mit denen zwei der größten Geberländer seit geraumer Zeit zu kämpfen haben, konnten jedoch keine konkreten Beschlüsse in dieser Richtung erzielt werden.

Bei der Diskussion um die Probleme der Außenverschuldung konnte — im Sinne der deutschen Politik — eine Institutionalisierung und Schematisierung von Umschuldungsaktionen vermieden werden. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit wiederholt Umschuldungsvereinbarungen getroffen und wird in notwendigen Fällen auch künftig hierzu bereit sein. Sie hat jedoch immer darauf hingewiesen, daß die Voraussetzungen dafür und das Ausmaß solcher Vereinbarungen von Land zu Land verschieden sind. Die Empfehlungen der Konferenz tragen dieser Einzelfall-Betrachtung Rechnung. Sie liegen auch, insoweit sie die Zusammenarbeit zwischen Geberländern und internationalen Organisationen im konkreten Umschuldungsfall herausstellen, auf der Linie der deutschen Umschuldungspolitik.

#### **ERGÄNZUNGSFINANZIERUNG**

Der Gedanke, den Entwicklungsländern einen finanziellen Ausgleich für unerwartete und längerfristige Exporterlösrückgänge zu gewähren und auf diese Weise die kontinuierliche Durchführung ihrer Entwicklungsprogramme zu sichern, stammt aus der ersten Welthandelskonferenz. Er ist in der Zwischenzeit auf der Grundlage eines ausführlichen Vorschlags der Weltbank von einer Gruppe von Regierungsvertretern erörtert worden. Über Art und Ausmaß einer solchen Ergänzungsfinanzierung konnte bis zur zweiten Welthandelskonferenz noch keine Einigung erzielt werden. Die Konferenz mußte sich daher, abgesehen von der wiederholten Bekräftigung des Grundgedankens der Ergänzungsfinanzierung, auf eine Reihe von formalen und prozeduralen Empfehlungen zu diesem Thema beschränken. Die Empfehlungen laufen im wesentlichen auf die Fortführung der Untersuchungen einer Reihe von Problemen hinaus, die in dem Vorschlag der Weltbank und in der Diskussion der Regierungsvertreter offen geblieben waren. Vor allem geht es hier um die Fragen der Exporterlösvoraussetzungen, der Ursächlichkeit der Exporterlösrückgänge für die Unterbrechung von Entwicklungsprogrammen sowie der wirtschaftspolitischen Voraussetzungen in den Empfängerländern für den Anspruch auf Ausgleichszahlungen. Die weiteren Untersuchungen sollen dabei nicht auf den Vorschlag der Weltbank beschränkt bleiben. Auch andere Lösungsmöglichkeiten, die dem Grundgedanken der Ergänzungsfinanzierung gerecht werden (z. B. Maßnahmen zur Stabilisierung der Grundstoffmärkte), sollen miteinbezogen werden.

Diese Empfehlungen entsprechen der im Grundsatz positiven, in den Einzelfragen jedoch kritischen deut-

schen Haltung zur Ergänzungsfinanzierung. Solange zentrale Probleme dieser neuen Finanzierungsart noch nicht hinreichend geklärt sind, läßt sich über sie kein abschließendes Urteil fällen. Die Diskussion in New Delhi hat im übrigen erneut den engen Zusammenhang zwischen Ergänzungsfinanzierung und internationaler Grundstoffpolitik deutlich gemacht. Beide Bereiche stehen in einem Subsidiaritätsverhältnis. Mögliche neue Lösungen auf dem Gebiet der Grundstoffpolitik, wie sie z. B. die von den Gouverneuren der Weltbank im vergangenen Jahr in Auftrag gegebene und von der Welthandelskonferenz zitierte sog. Rio-Studie erbringen könnte, werden somit nicht ohne Auswirkung auf die Überlegungen zur Ergänzungsfinanzierung bleiben.

#### **ERHÖHUNG DER PRIVATINVESTITIONEN**

Das Schlußdokument nimmt Bezug auf die im Rahmen der UN bereits laufenden Untersuchungen und statistischen Erhebungen über ausländische Privatinvestitionen in Entwicklungsländern und steuert hierzu einen längeren Fragenkatalog bei. Außerdem hat die Konferenz die Anfertigung einer zusätzlichen Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen von Auslandsinvestitionen in Entwicklungsländern beschlossen. Die zuständigen Organe der UN einschließlich der Welthandelskonferenz sollen nach Vorliegen der Untersuchungsergebnisse über weitere Schritte zur Förderung der Privatinvestitionen in Entwicklungsländern beraten.

Die Bedeutung dieser Entschlüsse läßt sich erst vor dem Hintergrund der sehr konträren und ideologisch gefärbten Diskussion über das Für und Wider der ausländischen Privatinvestitionen ermessen. Eine Reihe von Entwicklungsländern hatte den Hilfecharakter solcher Investitionen stark angezweifelt, weil es sich dabei nicht um wirtschaftliche Opfer der Geberländer handele. Für die Ostblockländer war das Thema willkommenen Anlaß, um über die neokolonialistischen Absichten der westlichen Entwicklungshilfe zu referieren. Den geduldigen Bemühungen der westlichen Gruppe und der privatwirtschaftlich orientierten Entwicklungsländer ist es schließlich gelungen, das ganze Thema zu objektivieren und die grundsätzlich positive Rolle des ausländischen Privatkapitals beim Aufbau der Entwicklungsländer herauszustellen. Die Bundesregierung hat am Zustandekommen dieser Entschlüsse entsprechend ihrer eigenen markt- und privatwirtschaftlichen Ordnungsvorstellung besonders aktiv mitgewirkt. Der privatwirtschaftliche Anteil an der deutschen Entwicklungshilfe betrug bis zum Jahre 1966 etwa ein Drittel und im Jahre 1967 sogar mehr als die Hälfte.

#### **VERBESSERUNG DER EIGENANSTRENGUNGEN**

Das Schlußdokument stellt die Hauptverantwortlichkeit der Entwicklungsländer für ihren Entwicklungs-

prozeß heraus. Es geht auf das notwendige Zusammenspiel von Selbsthilfe und Auslandshilfe ein und schließt mit der Aufforderung an das Sekretariat der Welthandelskonferenz, diesen ganzen Problemkreis, besonders das Verhältnis zwischen Wirtschaftswachstumsrate und Auslandshilfe, zu untersuchen.

Auch diese Empfehlung liegt in der Linie der deutschen Entwicklungspolitik, für die die zumutbaren Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer ein wichtiges Vergabekriterium bilden. Mit zunehmendem Entwicklungshilfenvolumen wird es darum gehen, die Anforderungen, die an die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer zu stellen sind, noch genauer zu erfassen und vor allem zu quantifizieren. Entsprechende Bemühungen werden z. Z. in Bonn wie auch in der OECD angestellt.

#### **KOMPENSATORISCHE FINANZIERUNG**

Sowohl bei der kompensatorischen Finanzierung wie auch bei den internationalen Währungsfragen geht es im Grunde darum, monetäre Maßnahmen (Ziehungsrechte der Entwicklungsländer beim Internationalen Währungsfonds) in den Dienst der Entwicklungsfinanzierung zu stellen. Die kompensatorische Finanzierung kann als ein Vorspiel zur Ergänzungsfinanzierung angesehen werden. Sie hilft, Einnahmeschwankungen der Entwicklungsländer für kürzere Fristen auszugleichen. Im Gegensatz zur Ergänzungsfinanzierung wird sie seit geraumer Zeit praktiziert. Ihre Modalitäten sind erst im September 1966 zugunsten der Entwicklungsländer verbessert worden. Eine Reihe von Wünschen der Entwicklungsländer auf weitere Erleichterungen für die Inanspruchnahme dieser Finanzierungsart wurde im Schlußdokument festgehalten. Dem Währungsfonds obliegt es, diese Wünsche zu prüfen.

#### **INTERNATIONALE WÄHRUNGSFRAGEN**

Im Bereich der internationalen Währungsfragen knüpft das Schlußdokument an das vorläufige Übereinkommen über die Schaffung von Sonderziehungsrechten an, das auf der letzten Jahrestagung des Währungsfonds im vergangenen September in Rio de Janeiro erzielt wurde. Zusätzlich wird der Wunsch der Entwicklungsländer nach einer Koppelung dieser besonderen Ziehungsrechte mit zusätzlicher Entwicklungsfinanzierung zum Ausdruck gebracht.

Die deutsche Haltung zu beiden Themen war in Übereinstimmung mit den anderen Industrieländern sehr zurückhaltend. Die westliche Gruppe wies wiederholt auf die Gefahren hin, die in der Inanspruchnahme des währungspolitischen Instrumentariums zum Zwecke kreditpolitischer Ziele liegen. Die Vorstellungen der Entwicklungsländer sind deshalb auch nur als einseitige Deklarationen und nicht als Empfehlungen der ganzen Konferenz festgehalten worden.