

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Hemmi, Kenzo; Kanamori, Hisao; Okita, Yoichi; Shishido, Toshio; Beigie, Carl E.; Bergsten, C. Fred; Duesenberry, James S.; Fried, Edward R.; Trezise, Philip H.; Volcker, Paul A.; de Bandt, Jacques; Bos, Hendricus Cornelius; Dunning, John H.; Giersch, Herbert; Hoffmann, Lutz; Schiller, Karl; Schweitzer, Pierre-

~~Paul~~
Working Paper

Die Weltwirtschaft im Wandel: Symposium 1975

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 42

Provided in cooperation with:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Hemmi, Kenzo; Kanamori, Hisao; Okita, Yoichi; Shishido, Toshio; Beigie, Carl E.; Bergsten, C. Fred; Duesenberry, James S.; Fried, Edward R.; Trezise, Philip H.; Volcker, Paul A.; de Bandt, Jacques; Bos, Hendricus Cornelius; Dunning, John H.; Giersch, Herbert; Hoffmann, Lutz; Schiller, Karl; Schweitzer, Pierre-Paul (1975) : Die Weltwirtschaft im Wandel: Symposium 1975, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 42, <http://hdl.handle.net/10419/47975>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Die Weltwirtschaft im Wandel

— Symposium 1975 —

An diesem Bericht haben mitgearbeitet:

JAPAN

Kenzo Hemmi
Hisao Kanamori
Yoichi Okita
Toshio Shishido

Universität Tokio
Japan Economic Research Center, Tokio
Economic Planning Agency, Tokio
Nikko Research Center Ltd., Tokio

NORDAMERIKA

Carl E. Beigie
C. Fred Bergsten
James S. Duesenberry
Edward R. Fried
Philip H. Trezise
Paul A. Volcker

C. D. Howe Research Institute, Montreal
Brookings Institution, Washington, D. C.
Harvard University, Cambridge, Mass.
Brookings Institution, Washington, D. C.
Brookings Institution, Washington, D. C.
Princeton University, Princeton, N. J.

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT

Jacques de Bandt
H. C. Bos
J. H. Dunning
Herbert Giersch
Lutz Hoffmann
Karl Schiller
Pierre-Paul Schweitzer

Institut de Recherches en Économie de
la Production, Nanterre
Erasmus Universität, Rotterdam
University of Reading
Institut für Weltwirtschaft, Kiel
Universität Regensburg
Universität Hamburg
Bank of America International, Paris

A 93 338 75
Weltwirtschaft
Kiel

Vorwort

Seit einigen Jahren verstärkt sich der Eindruck, daß die Weltwirtschaft in einem raschen Wandel begriffen ist. Die Entwicklungsländer fordern eine neue Weltwirtschaftsordnung. Auf die weltweite Hochkonjunktur ist eine scharfe und recht lange anhaltende Rezession gefolgt; aber noch immer dominieren inflationäre Tendenzen. Den Konjunkturreinbruch überlagert hat die Vervielfachung des Ölpreises Ende 1973. Sie wurde von vielen Beobachtern als Beginn einer Phase mit zunehmendem Rohstoffmangel und nie gekannten Ungleichgewichten in den Zahlungsbilanzen gedeutet.

Von den vielfach geäußerten Befürchtungen haben sich manche als übertrieben erwiesen; denn viele Schwierigkeiten konnte der Markt viel besser als erwartet und ziemlich geräuschlos bewältigen. Gleichwohl erscheint es geraten, die alten und die neuen Probleme der Weltwirtschaft ständig zu beobachten.

Vom 23.-27. Juni traf sich in Kiel eine Gruppe unabhängiger Ökonomen aus Japan, Nordamerika und der Europäischen Gemeinschaft in der Absicht, die Situation der Weltwirtschaft zu analysieren und Vorschläge für wirtschaftspolitische Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene auszuarbeiten. Das Institut für Weltwirtschaft war Gastgeber. Das Kieler Symposium ist ein Glied in einer Reihe trilateraler Konferenzen über weltwirtschaftliche Fragen, die von der Brookings Institution in Washington, dem Japan Economic Research Center in Tokio und dem Institut für Weltwirtschaft gemeinsam veranstaltet werden. Die Ergebnisse werden jeweils in englischer, japanischer und deutscher Sprache veröffentlicht; frühere Berichte in der deutschen Fassung sind als Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 31 "Welthandel und Strukturanpassung in den Industrieländern" und Nr. 36 "Weltrohstoffversorgung: Konflikt oder Kooperation?" erschienen.

Das Institut für Weltwirtschaft dankt der Stadt Kiel für vielfältige Unterstützung bei der Durchführung des Symposiums.

Herbert Giersch
Direktor des
Instituts für Weltwirtschaft

Die Weltwirtschaft im Wandel

I. Die gegenwärtige Situation

Der vorliegende Bericht ist der siebente in einer Reihe von Berichten, die ein kleiner Kreis unabhängiger Ökonomen aus der Europäischen Gemeinschaft, Japan und Nordamerika über internationale Wirtschaftsprobleme erstellt hat. Der erste Bericht entstand im Dezember 1971, als mit dem Zusammenbruch des internationalen Währungssystems einer der Grundpfeiler der Weltwirtschaftsordnung der Nachkriegszeit zerbrach; er konzentrierte sich folglich auf Fragen der Neugestaltung des Weltwirtschaftssystems und Maßnahmen zur Gewährleistung der multilateralen Zusammenarbeit. Andere Gruppen mit Repräsentanten aus den drei Wirtschaftsräumen befaßten sich später mit enger eingegrenzten Themen wie den Nord-Süd-Beziehungen, den Problemen des Welthandels und der Strukturanpassung, dem Handel mit landwirtschaftlichen Produkten und mit der Energie- und Rohstoffversorgung.

Allen Berichten gemeinsam ist der Versuch, das Problem zu lösen, wie man den Wunsch nach Autonomie in der Wirtschaftspolitik mit dem Trend zu zunehmender weltwirtschaftlicher Interdependenz vereinen kann. Das Wachstum des Welthandels, das regelmäßig stärker war als das Produktionswachstum, hat die nationalen Volkswirtschaften in einem bisher ungekannten Ausmaß miteinander verbunden. Beschleunigt wurde dieser Integrationsprozeß durch die internationalen Kapitalbewegungen, die ihrerseits durch eine bemerkenswerte Erweiterung der Institutionen und Möglichkeiten des Kapitaltransfers gefördert wurden. Dies hat zu einer Einengung des Entscheidungsspielraums selbst der größten Volkswirtschaften geführt. Das eigentliche Problem bei allen Diskussionen internationaler Wirtschaftsfragen ist deshalb seit vielen Jahren, wie ein Mittelweg zwischen wirtschaftlicher Unabhängigkeit und wirtschaftlicher Interdependenz gefunden werden kann.

Bei früheren Diskussionen haben sich die Teilnehmer dieser trilateralen Konferenzen mit Nachdruck für eine Verstärkung der internationalen Institutionen und der multilateralen Zusammenarbeit auf den jeweils von ihnen behandelten Gebieten als möglichen Weg zur Lösung der anstehenden Probleme ausgesprochen. In der Einsicht, daß die staatliche Souveränität weiterhin ein dominierender Faktor der Weltpolitik bleiben wird, zeigten sie bestimmte Wirtschaftsbereiche auf, in denen eine Einigung über eine Koordinierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, über internationale Regeln, über gemeinsame Aktionen und Gebiete gemeinschaftlicher Verantwortlichkeit möglich erscheint. Dies könnte als schrittweise oder evolutionäre Methode des Vorgehens in einer Welt bezeichnet werden, in der die wirtschaftliche, nicht aber die politische Integration stetig zugenommen hat.

Jüngste Ereignisse lassen an dieser Methode zweifeln. Nach mehr als zwei Dekaden eines stetigen und schnellen Wachstums von Produktion und Einkommen erlebte die Weltwirtschaft in den siebziger Jahren eine Folge von außerordentlich schweren Erschütterungen. Die Auswirkungen dauern noch an und werden allem Anschein nach wohl noch einige Zeit lang spürbar sein. Darüber hinaus scheint sich die politische Haltung der Entwicklungsländer verhärtet zu haben. Die Gegensätze zwischen den Industrienationen und den unterentwickelten Ländern sind stärker geworden, obwohl ihre Volkswirtschaften enger miteinander verflochten sind.

Handelt es sich bei diesen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen um eine Krise, die radikalere Maßnahmen erfordert als bisher? Unter diesem Aspekt werden im vorliegenden Bericht dringende Probleme der internationalen Wirtschaftspolitik behandelt. Im wesentlichen geht es darum, welche weiteren Maßnahmen multilateralen Charakters zur Ankurbelung der Weltwirtschaft eingesetzt werden können und welche Probleme wirtschaftlicher Interdependenz in den nächsten Jahren aller Voraussicht nach am dringlichsten sein werden.

Kurzfristige Probleme

Das derzeit dringendste Problem für die Weltwirtschaft ist die Überwindung der gegenwärtigen Rezession in den OECD-Ländern. Der Rückgang der Wirtschaftstätigkeit in Ländern, die drei Fünftel der Weltproduktion stellen, hat Auswirkungen auf alle Volkswirtschaften, wofür der drastische Rückgang im Wachstum des Welthandels im Jahre 1974 ein Beweis ist. In jeder Hinsicht ist diese Rezession weit schwerer als jede bisherige seit den dreißiger Jahren. Zu den unmittelbaren Ursachen der Rezession gehört der starke weltweite Boom, der 1972 einsetzte und bis 1974 anhielt. Die Weltbruttoproduktion wuchs 1972 um fast 6 vH und 1973 um fast 7 vH, da sich zum ersten Mal in der Nachkriegszeit die führenden Industrieländer ebenso wie die meisten Entwicklungsländer gleichzeitig in einem Konjunkturaufschwung befanden.

Rückblickend ist offenkundig, daß dieser schnelle und breit angelegte Aufschwung zu einer nicht aufrechtzuerhaltenden Überauslastung der Produktionskapazitäten in der Welt führte. In allen Wirtschaftszweigen - dem Industrie-, Nahrungsmittel-, Rohstoff- und Brennstoffsektor - setzte 1972 ein scharfer Preisanstieg ein, der sich 1973 weiter beschleunigte.

Verstärkt wurde der inflationäre Druck durch schlechte Ernten in der Sowjetunion und in anderen Ländern; dies führte 1972 zu einem fast vollständigen Abbau der Getreideläger. Die Eskalation der Nahrungsmittelpreise wirkte sich wiederum auf die Löhne und damit auf andere Preise aus. Lagerbildung und Spekulationskäufe in Erwartung weiterer Preissteigerungen trugen ebenfalls zum inflationären Prozeß bei.

Im Laufe dieser bereits starken weltweiten Inflation Ende 1973 kam es dann zu dem dramatischen Anstieg der Ölpreise. Dieser heizte

nicht nur die Weltinflation weiter an, sondern drohte auch infolge steigender Kosten für Düngemittel und andere landwirtschaftliche Vorleistungen die ernste Lebensmittellage weiter zu verschlechtern und andere Wirtschaftsbereiche ebenfalls zu beeinträchtigen.

Die Politiker sahen sich zudem mit bisher nicht gekannten Ungewissheiten konfrontiert. Da die Ölkrise mit einem Teilembargo begonnen hatte, stand offen, ob ausreichende Mengen dieses so wichtigen Rohstoffs zur Verfügung stehen würden. Auch brachte der große Devisenzustrom in die ölproduzierenden Länder neue Risiken. Niemand wußte, ob nicht die mit bis dato unvorstellbaren Handelsdefiziten konfrontierten Ölverbraucherländer ihre Zuflucht zu protektionistischen Handelspraktiken nehmen würden. Doch selbst wenn diese Gefahr vermieden werden konnte, war ungewiß, ob die finanziellen Institutionen in der Lage sein würden, eine Situation zu bewältigen, in der ungewöhnlich hohe Beträge über die Devisenmärkte gehen würden und viele Länder gezwungen sein würden, riesige Auslandskredite aufzunehmen.

Die meisten OECD-Länder reagierten auf die sich kräftig drehende Preisspirale und die Ungewißheit der Lage mit einer Beschränkung der inländischen Nachfrage. Zusätzlich verstärkt wurden diese restriktiven Maßnahmen durch die Ölpreiserhöhung, die in den Abnehmerländern zunächst wie eine Verbrauchssteuer wirkte. Die Folge war ein Rückgang von Produktion und Beschäftigung. Außerdem nahm in den meisten Ländern die Inflationsrate ab.

Heute herrscht allgemein die Überzeugung, daß trotz anhaltenden inflationären Druckes der wirtschaftliche Abschwung unbedingt aufgehalten und ein Aufschwung herbeigeführt werden muß; entsprechende wirtschaftspolitische Maßnahmen wurden in fast allen Industrieländern ergriffen. Wir sind nicht sicher, ob diese Maßnahmen bereits durchgreifend genug sind. Doch stimmen wir mit den Prognosen überein, die eine wirtschaftliche Erholung in zwei bedeutenden Volkswirtschaften, den Vereinigten Staaten und Japan, für dieses Jahr voraussagen, die sich dann später in den anderen wichtigen OECD-Ländern fortsetzen wird.

Längerfristige Probleme

Auch wenn eine sich lang hinziehende Rezession nicht zu befürchten ist, wird der inflationäre Druck es wahrscheinlich erschweren, in den nächsten Jahren ein befriedigendes Niveau der wirtschaftlichen Aktivität und der Beschäftigung zu erreichen. Die erhebliche Kluft, die gegenwärtig zwischen tatsächlicher und potentieller Produktion besteht, wird es einigen Industrieländern, voran den Vereinigten Staaten, in den nächsten Jahren ermöglichen, einen Zuwachs des Sozialprodukts zu erreichen, der der langfristigen Wachstumsrate entspricht bzw. darüber liegt. Dies wird allerdings auch notwendig sein, um zu einer Vollausslastung des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials zurückzukehren. Aufgrund der hoch starken inflationären Kräfte wird es jedoch nicht

möglich sein, die Vollbeschäftigung so schnell wieder herzustellen, wie es wünschenswert wäre. Obgleich sich die Inflationsrate in den meisten Ländern verringert hat, ist nicht sicher, daß diese Entwicklung anhält, wenn die Produktion wieder ausgeweitet wird. Die Rohstoffpreise sind zwar erheblich gesunken und auch die Lebensmittelpreise sind ein wenig gefallen, doch werden weiterhin Lohnabschlüsse getätigt, die weit über das Ausmaß der erwarteten Produktivitätssteigerung hinausgehen. Ohne Lohnrestriktionen wird wahrscheinlich ein weiterer Inflationsschub zu einem Kurswechsel in der Geld- und Fiskalpolitik führen und damit einen weiteren Abschwung hervorrufen. Auch würde jeder Versuch, zu schnell eine Vollauslastung des Produktionspotentials zu erreichen, das gleiche Risiko mit sich bringen.

Darüber hinaus werden Strukturprobleme die Erholungsphase überschatten und eine längerfristige Wirtschaftssteuerung erschweren. Ein Teil dieser Probleme stammt, wie im Fall der Automobilindustrie, aus der Zeit verzerter Wechselkursrelationen in den sechziger Jahren und blieb während des Superbooms Anfang der siebziger Jahre noch weitgehend verdeckt. Andere Probleme liegen in den arbeitsintensiven Produktionsbereichen und rohstoffverarbeitenden Industrien, in denen Arbeit und Kapital häufig ineffizient eingesetzt werden. Was erforderlich sein wird, ist ein umfangreicher Transfer der Ressourcen im Zeitablauf, und zwar zwischen einzelnen Industriezweigen innerhalb eines Landes, zwischen den Industrieländern und, was besonders wichtig ist, zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern. Diese Umschichtungen werden einfacher zu vollziehen sein, wenn die Wirtschaft floriert; Maßnahmen zur Erleichterung der strukturellen Anpassung werden allerdings in jedem Fall erforderlich sein.

Diese Probleme werden gewöhnlich als nationale Probleme angesehen. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen eines jeden Landes zur Bewältigung dieser Probleme beeinflussen jedoch die Wirtschaftspolitik der anderen Länder und werden von dieser ihrerseits beeinflusst. Das Erreichen eines stabilen und befriedigenden Beschäftigungs- und Produktionsniveaus hängt sowohl davon ab, daß die nationale Wirtschaftspolitik koordiniert als auch Übereinstimmung über gemeinsame Aktionen auf internationaler Ebene erzielt wird.

Probleme der Entwicklungsländer

Wie sich in den Debatten der Vereinten Nationen oder anderer internationaler Körperschaften zeigt, ist das Verhältnis zwischen den fortgeschrittenen Industrienationen und den nichtindustrialisierten Entwicklungsländern tief gestört. Die Forderungen nach Beseitigung des Nord-Süd-Gefälles werden immer nachdrücklicher erhoben, und ebenso einstimmig unterstützen die Vertreter der Entwicklungsländer den Ruf nach einer "neuen" Weltwirtschaftsordnung. Weitere Diskussionen werden notwendig sein, um gemeinsame Verfahren für die Praxis auszuarbeiten, die sich mit den von den Entwicklungsländern erhobenen Forderungen befassen. In jedem Fall müssen mit der hier diskutierten Wirtschaftspolitik der Industrieländer auch die tiefgehenden Wirtschaftsprobleme der Entwick-

lungsländer berücksichtigt werden, in denen der überwiegende Teil der Weltbevölkerung lebt.

1) Zwei Probleme sind besonders dringlich. Das erste ist die sich verschlechternde Zahlungsbilanzsituation von vielen Entwicklungsländern, die Erdöl importieren müssen. Bei sinkenden Rohstoffpreisen nehmen die Devisenreserven dieser Entwicklungsländer schnell ab. Die höheren Erdölpreise haben den Entwicklungsländern anhaltende Importlasten auferlegt, und ihre Exporterlöse haben infolge der Weltrezession stark abgenommen. Beide Faktoren zusammen werden 1975 zusätzlich Devisenkredite in Höhe von etwa 10 Mrd. US-\$ erfordern.

2) Das andere vordringliche Problem ist die Nahrungsmittelversorgung, die am stärksten in den dicht bevölkerten Regionen Südasiens gefährdet ist. Eine schlechte Ernte dort könnte zu einer Katastrophe ungeheuren Ausmaßes für die Bevölkerung führen. Nahrungsmittelreserven für den Notfall sollten so bald wie möglich angelegt werden.

Bei den übrigen Problemen auf der Agenda handelt es sich um solche von Bestand und von längerfristiger Natur. Hierzu zählt der Ausbau der Nahrungsmittelproduktion in den Entwicklungsländern, wozu technische und finanzielle Hilfe aus dem Ausland sowie eine entsprechende Agrarpolitik in den einzelnen Entwicklungsländern erforderlich sind. Ein weiterer Aspekt betrifft die internationale Entwicklungshilfe, die, in einem unzulänglichen und nicht sehr vielversprechenden Zustand, dringend der Aufmerksamkeit bedarf. Das dritte Problem sind die Rohstoffmärkte.

Die wirtschaftlichen Aussichten der Entwicklungsländer hängen ganz entscheidend davon ab, in welchem Maße ihnen der Übergang zu Industrien mit höherer Produktivität gelingt. Die Verarbeitende Industrie hat in den Entwicklungsländern stetig expandiert, wie eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate ihrer Industriegüterexporte von 12 vH seit mehr als einer Dekade zeigt. Setzt sich dieser Prozeß weiter fort, so wird allein dies zu einer Umstrukturierung der Weltwirtschaft führen. Hierzu wird erforderlich sein, daß Kapital und Technologie in großem Umfang von Nord nach Süd transferiert und der Zugang zu den Märkten der Industrieländer erleichtert wird.

Wir haben nicht vor, die wirtschaftspolitischen Fragen der Entwicklungsländer in diesem Bericht getrennt zu behandeln. Denn Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer können, gerade wenn sie zahlreich und substantiell sind, am effektivsten - und vielleicht überhaupt nur dann effektiv - durchgeführt werden, wenn sie Teil eines umfassenderen weltwirtschaftlichen Prozesses sind. Zum Beispiel sind die Fragen der Rohstoffversorgung nicht ausschließlich, ja nicht einmal überwiegend, Probleme zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern. Auch verwischen sich die Unterscheidungsmerkmale zwischen beiden Ländergruppen in dem Maße, wie die Industrialisierung in den Entwicklungsländern fortschreitet und ihre Industriegüterexporte zunehmen.

Kurz gesagt, wir glauben, daß der Prozeß zunehmender Integration, der die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Industrienationen charakterisiert, auch für die Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gilt. Wenn die Länder aus der wirtschaftlichen Interdependenz Vorteile ziehen wollen, müssen sie gemeinsam Wege finden, diese Interdependenz funktionsfähig zu machen.

II. Internationaler Handel und Anpassung

Die internationale Integration der Märkte vollzog sich in der Nachkriegszeit mit beispielloser Geschwindigkeit. Zwischen 1953 und 1973 wuchs das Welthandelsvolumen jährlich um durchschnittlich 8 vH, während die Weltproduktion im gleichen Zeitraum real um 5 vH pro Jahr zunahm. Dieses Wachstum des Welthandels bedeutet, daß die Ressourcen in der Welt immer effizienter genutzt werden, denn international gehandelte Güter sind im allgemeinen solche, bei deren Erzeugung die Anbieterländer die günstigsten Wettbewerbsbedingungen besitzen. Ebenso wichtig ist es, daß der Außenhandel über die Verstärkung des effektiven Wettbewerbs die Effizienz der inländischen Produktion steigert.

Die schnelle Expansion des Handels ging einher mit der Entwicklung besserer Verkehrs-, Nachrichten- und Finanzierungssysteme sowie anderer für den internationalen Warenaustausch notwendiger Einrichtungen; sie ist von dieser Entwicklung sogar stimuliert worden. Hinzu kommt, daß durch internationale Abkommen und Regeln die nationalen Handelsrestriktionen abgebaut worden sind und Exporteuren und Importeuren dadurch die Sicherheit eines geordneten und beständigen Handels verschafft wurde.

Das Ergebnis ist eine weltweite Erhöhung des Lebensstandards. Deshalb scheuten die Regierungen, selbst bei starkem protektionistischem Druck im Inland, das Risiko, die tragenden Elemente der Welthandelsordnung - also die Verpflichtungen und Vereinbarungen, wie sie im wesentlichen durch das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) repräsentiert werden - zu gefährden.

Eine weitere Expansion des Welthandels ist gegenwärtig aus mindestens zwei Gründen besonders erstrebenswert. Erstens ist überall in der Welt in den letzten Jahren ein starker und vielleicht sogar chronischer inflationärer Druck entstanden. Ein antiinflationäres Mittel, das noch immer nicht voll genutzt wird, sind Importförderungsmaßnahmen. Auslands konkurrenz stimuliert den inländischen Wettbewerb und trägt zur verbesserten Allokation der Ressourcen bei. Zweitens sind Handel und Spezialisierung notwendige Voraussetzung für eine gerechtere Verteilung der Ressourcen und der Produktion in der Weltwirtschaft. Durch die Beseitigung oder einen zu Buche schlagenden Abbau noch vorhandener Handelsbarrieren können die Industrienationen direkt und konstruktiv auf die Bedürfnisse und Forderungen der Entwicklungsländer eingehen. Die Entwicklungsländer sind gegenwärtig nur marginal in die intra-industrielle

Arbeitsteilung integriert, die die Handelsbeziehungen zwischen den Industrieländern kennzeichnet. Eine verstärkte Teilnahme am Handel mit Industriegütern bietet den Entwicklungsländern aussichtsreiche Möglichkeiten, ihre Exporterlöse zu erhöhen und ihre Terms of Trade zu verbessern.

Es wird manchmal argumentiert, daß Handelsbarrieren nicht während einer Rezessionsphase abgebaut werden sollten. Das Argument ist nicht überzeugend; denn erfahrungsgemäß erstrecken sich die Auswirkungen von Handelsabkommen immer über eine Reihe von Jahren. Berücksichtigt man die Größe der beteiligten Industrienationen, so wird der Netto-Beschäftigungseffekt einer Handelsliberalisierung im allgemeinen verhältnismäßig geringfügig sein. Mögliche negative direkte Wirkungen werden wahrscheinlich von den positiven indirekten Beschäftigungswirkungen, die sich aus der Einkommens- und Wachstumszunahme infolge der Handelsausweitung ergeben, mehr als aufgewogen. Darüber hinaus haben die Länder die Möglichkeit, kurzfristige Beschäftigungseffekte mit Hilfe ihrer Fiskal- und Geldpolitik zu kompensieren und verbesserte Anpassungsprogramme bereitzustellen, um die Übergangsschwierigkeiten einzelner Industriezweige zu erleichtern.

Dies heißt aber keinesfalls, daß die Prioritäten nationaler Wirtschaftspolitik einzig an dem Ziel ausgerichtet werden sollten, einen maximalen Grad weltwirtschaftlicher Interdependenz durch internationale Arbeitsteilung zu erreichen. Der nationalen Politik muß die Freiheit der Wahl ihrer Ziele bleiben. Bei der Verfolgung dieser Ziele sollten jedoch solche Maßnahmen bevorzugt eingesetzt werden, die nicht anderen Ländern die Anpassungslast auferlegen. So sollten etwa Maßnahmen zur Förderung strukturschwacher Regionen generell eher den betroffenen Menschen direkt helfen, als Industrien schützen, die sich im internationalen Wettbewerb nicht behaupten können.

Kurz gesagt, wir glauben, daß es zwingende Gründe gibt, die Verhandlungen über den Abbau von Zöllen und sonstigen Handelsbarrieren jetzt voranzutreiben, um Antworten auf eine Reihe dringender Fragen des internationalen Handels zu finden. Diese Fragen lassen sich unter folgende Überschriften gruppieren:

- Zugang zu den Absatzmärkten
- Zugang zu den Rohstoffmärkten
- Der Handel mit Agrarerzeugnissen der gemäßigten Zone
- Institutionelle Reformen
- Der Ost-West-Handel

Zugang zu den Absatzmärkten

Die Öffnung der Märkte durch den Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen soll zwei Zielen dienen. Das erste ist auf eine effizientere Allokation der Ressourcen im weltweiten Rahmen gerichtet. Das zweite in diesem allgemeinen Zusammenhang zu verfolgende Ziel ist eine stärkere Einbeziehung der Entwicklungsländer in den internationalen Austausch von Industriegütern, damit sie größere Chancen haben, ihre potentiellen komparativen Vorteile zu nutzen und von einem exportgetriebenen Wachstum zu profitieren.

Zölle

Grenzabgaben oder Importzölle sind weiterhin ein verbreitetes und wichtiges Hindernis für einen freien Güteraustausch zwischen den Nationen. Obwohl die Zollsätze im Durchschnitt heute wesentlich niedriger sind als am Ende des Zweiten Weltkrieges, verbergen sich hinter den Durchschnittswerten zum Teil recht hohe und in einigen Fällen sogar prohibitiv hohe Zölle. Darüber hinaus ist der Effektivzollsatz auf verarbeitete Produkte sehr viel höher als der Nominalzollsatz, da die Rohstoffe gewöhnlich zollfrei eingeführt werden, so daß der Nominalzoll auf verarbeitete Erzeugnisse nur auf die Wertschöpfung bezogen werden muß.

Wir sind überzeugt, daß die derzeitige Zollstruktur der Industrieländer überholt ist. Die Erfahrungen der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Freihandelszone haben sehr überzeugend gezeigt, daß ein schrittweiser Abbau der Industriezölle erreicht werden kann, und zwar selbst bei Volkswirtschaften mit unterschiedlichem Entwicklungsniveau, ohne daß sich schwerwiegende Anpassungsprobleme ergeben. Auf Importzöllen zu bestehen, die einzelne Produkte und Industriezweige willkürlich und unterschiedlich schützen, heißt, ein System zu bejahen, das ineffizient ist und die Konsumenten mit hohen Kosten belastet.

Tatsächlich wird eine völlige Beseitigung der Zölle in den gegenwärtigen GATT-Verhandlungen (Tokio-Runde) von vornherein nicht zur Debatte stehen, da der amerikanische Kongreß und der Ministerrat der EG ihren Unterhändlern nur beschränkte Mandate erteilt haben. Die nächstbeste Lösung wird deshalb eine Regelung sein, die maximale und soweit wie möglich automatische Zollsenkungen vorsieht. In der Praxis wird es politisch unumgängliche Ausnahmen geben, doch sollten die Verhandlungsrichtlinien so abgefaßt sein, daß solche Ausnahmen auf ein Minimum begrenzt bleiben.

Es wird zuweilen eingewandt, daß ein solches Verfahren immer noch Zolldisparitäten bestehen ließe. Wenn sich auch die Höhe des Durchschnittszollsatzes in den Vereinigten Staaten, Japan und der EG nicht wesentlich unterscheidet, so variieren die Zollsätze doch nach Art des Produktes und nach Art des nationalen Zolltarifsystems. Wir sind der Ansicht, daß im Rahmen der gegebenen Verhandlungsmandate eine For-

mel gefunden werden kann, die vernünftigen Wünschen nach Harmonisierung¹ gerecht wird.

Es bestehen Vorstellungen, die Zollsätze innerhalb der einzelnen Industriebranchen zu egalisieren bzw. zu harmonisieren. Dies ist jedoch der engste und am wenigsten versprechende Ansatz für Zollsenkungen; denn er schränkt die Erfolgsaussichten für die Gesamtverhandlungen stark ein, da er die Möglichkeit von Handelszugeständnissen in einem Bereich als Gegenleistung für Zugeständnisse in einem anderen Bereich von vornherein ausschließt. Solch eine verstärkte internationale Spezialisierung ist jedoch die Quintessenz komparativer Vorteile. Viele Industrien sind genau deshalb an diesem "Branchenansatz" interessiert, weil sie ihn eher als einen Weg zum Protektionismus als zur Handelsliberalisierung betrachten. Einige wollen auf diese Weise versuchen, sogenannte "Marktordnungsabkommen" in Anlehnung an das internationale Textilabkommen abzuschließen, die eher zu einer Beschränkung als Ausweitung des internationalen Handels führen.

Nichttarifäre Handelshemmnisse

Neu an den gegenwärtigen Zollverhandlungen ist das Bemühen, ein längst überfälliges Abkommen über die Bekämpfung nichttarifärer handelsverzerrender Maßnahmen zu erreichen. Während im Rahmen des GATT die Zölle erfolgreich gesenkt wurden, blieben die anderen restriktiven Handelspraktiken, die zum einen Teil im GATT erfaßt sind, zum anderen aber nicht, ohne wirkungsvolle Kontrolle. Gleichzeitig sind aber die Allgemeinen Zollpräferenzen, die doch zur Förderung der Entwicklungsländerexporte gedacht waren, in ihrer Anwendung durch wichtige quantitative Restriktionen stark eingeschränkt. Generell kann man sagen, daß die Bedeutung nichttarifärer Handelshemmnisse zunimmt, und zwar entweder dadurch, daß sie bei sinkenden Zollsätzen relativ an Gewicht gewonnen haben oder absolut durch die zunehmende Verbreitung alter und neuer Praktiken.

¹Jede Formel müßte gründlich anhand der bestehenden Zolltarifsysteme untersucht werden, insbesondere um sicherzustellen, daß damit tatsächlich die effektive Protektion gesenkt wird. Die Vorschläge, die das "Committee of the Atlantic Council" in seinem Report on Trade Policy gemacht hat, kommen den tatsächlichen Erfordernissen eines ernstgemeinten Zollabbaus näher als die bekanntgewordene Haltung der Vereinigten Staaten oder der EG gegenüber der Tokio-Runde. Der Vorschlag sieht folgendes Schema für Zollsenkungen vor: Zölle über 20 vH würden um glatte 60 vH reduziert werden. Zölle zwischen 10 und 20 vH würden auf 8 vH, Zölle zwischen 6 und 10 vH auf 5 vH gesenkt und Zölle von 5 vH und darunter völlig aufgehoben werden.

Am bedeutendsten unter diesen nichttarifären Handelshemmnissen sind quantitative Beschränkungen einschließlich der "freiwilligen" Selbstbeschränkung, zu der sich die Exporteure unter der Androhung anderer Kontrollen durch die Importeure verpflichten, außerdem importbeschränkende Maßnahmen wie Subventionen, lästige und willkürliche Zollabfertigung, Diskriminierungen bei der Vergabe staatlicher Aufträge sowie Industrie-, Gesundheits- oder Sicherheitsnormen. Zu dieser Liste gehört ferner der unangemessene Gebrauch von Antidumpingmaßnahmen und Schutzklauseln.

Wir glauben, daß jede Kategorie der nichttarifären Handelspraktiken getrennt behandelt werden muß, und zwar entweder durch verschärfte Auslegung bestehender GATT-Regeln oder durch Aufstellen neuer Regeln und Richtlinien. Für einige Gebiete, wie z.B. das der Normenvorschriften, gilt es, einen Verhaltenskodex zu definieren, der den Regeln des "fair trade" entspricht. In anderen Bereichen, wie z.B. bei der Vergabe von Subventionen zur Regionalförderung, sollte das Ziel sein, die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, Ziele und Kosten transparent zu machen. Wieder in anderen Bereichen, wie z.B. bei der bevorzugten Vergabe staatlicher Aufträge an heimische Firmen, sollte man eine Umwandlung in äquivalente Subventionen oder Zollerhöhungen aushandeln.

Die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer

Die stärkere Integration der Entwicklungsländer in den internationalen Austausch von Industriegütern ist ein starkes zusätzliches Argument für maximale pauschale Zollsenkungen im Rahmen der Tokio-Runde. Da die Tokio-Runde ohne Zweifel bis 1977 oder länger dauern wird, mag es im Rahmen des Erreichbaren liegen, als Zwischenlösung ein Paket von Zollsenkungen und anderen Vereinbarungen zu verabschieden, das einen sofortigen Abbau von Zöllen auf alle verarbeiteten Erzeugnisse, einschließlich der Beseitigung aller Zölle von 5 vH und darunter, sowie andere für die Entwicklungsländer bedeutsame Konzessionen enthält. Ein Abkommen über eine solche Zwischenlösung im Jahre 1975 könnte den nötigen Schwung für die weiteren Verhandlungen bringen und gleichzeitig einen Teil der Ursachen für Konflikte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beseitigen.

Eine Ausweitung der Allgemeinen Zollpräferenzen für Exporte der Entwicklungsländer wäre angebracht, da Zölle und andere Handelsbarrieren während der Tokio-Runde kaum vollständig beseitigt werden dürften. Solche Präferenzen werden jedoch, wie die Vergangenheit gezeigt hat, in ungerechtfertigter Weise dadurch eingeengt, daß sie mit strengen mengenmäßigen Importbeschränkungen kombiniert sind. Die Kürze der Zeit, in der viele der jährlichen Kontingente ausgeschöpft werden, ist ein Indiz für das ungenutzte Exportpotential der Entwicklungsländer. Hinzu kommt, daß eine Reihe wichtiger, aber "sensitiver" Produkte von den Zollpräferenzen ausgeschlossen sind. Wenn Zollpräferenzen von echtem Vorteil für die Entwicklungsländer sein sollen, müßten alle quantitativen Be-

schränkungen innerhalb eines bestimmten Zeitplans aufgehoben werden.

Anpassungsmaßnahmen

Gegen eine Liberalisierung des Handels wenden sich diejenigen, die - begründetermaßen oder nicht - erwarten, daß sie selbst trotz der allgemeinen Wohlfahrtsteigerung durch Ausweitung des Handels benachteiligt werden. Wir halten es deshalb für notwendig, daß man wirksamere Maßnahmen als bisher zur Bereitstellung von Anpassungshilfen ergreift. Das würde den Transfer von Ressourcen aus solchen Branchen, die unter starken Wettbewerbsdruck aus dem Ausland geraten, in die im Zuge der Handelsliberalisierung expandierenden Bereiche fördern und erleichtern.

Solche Anpassungsprogramme müssen auf die allgemeinen Wirtschaftsbedingungen sowie die besonderen Bedürfnisse jedes Landes und jedes Wirtschaftszweiges zugeschnitten sein und können hier nicht im Detail erörtert werden. Es sollte jedoch betont werden, daß der Abbau von Zöllen und anderen Handelsbarrieren gewöhnlich über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren erfolgt, so daß die Länder rechtzeitig über Änderungen informiert sind und Zeit haben, entsprechende Anpassungsprogramme zu verabschieden.

Wir sind der Ansicht, daß die durch die Handelsliberalisierung bedingten Anpassungen sicher nicht belastender für die Industrieländer sind als jene, die durch technischen Fortschritt und eine Korrektur der Wechselkurse ausgelöst werden, welche bis vor kurzem auf falschem Niveau gehalten wurden. Und wir sind der festen Überzeugung, daß wahrscheinlich eine Welle des Protektionismus die Folge eines Scheiterns oder der Verschleppung der Verhandlungen sein würde. In einem solchen Fall wären die anfallenden Kosten und notwendigen Anpassungen am allergrößten.

Schutzklauseln

Die Öffnung der Märkte erfordert Regeln und Verfahrensweisen, um einerseits eine faire Behandlung der Exportländer sicherzustellen und andererseits die von den Importländern kurzfristig vorzunehmenden Anpassungen realistisch zu begrenzen.

Antidumpingzölle und andere Ausgleichszölle dienen im Prinzip zur Abschreckung unfairer Handelspraktiken und zur Verhängung von Sanktionen gegen diese. Die Art und Weise, wie diese Maßnahmen jedoch in der Praxis eingesetzt werden, kann zu nichttarifären Handelsverzerrungen führen. Ein neuer Antidumpingcode wurde 1967 im Rahmen der Kennedy-Runde ausgehandelt. Doch bestehen zwischen den Ländern erhebliche Meinungsunterschiede über die Kriterien, mit deren Hilfe der durch Dumping verursachte Schaden der heimischen Industrie zu ermitteln ist. Noch geringer ist die internationale Übereinstimmung über die Regeln und Verfahren bei Ausgleichszöllen; dies spiegelt den mangelnden Konsensus über die Art der Subventionen wider, für die Ausgleichszölle angewandt werden dürfen.

Eine andere Kategorie von Schutzklauseln umfaßt Handelsrestriktionen (wie u. a. Zölle, Kontingente und "freiwillige" Exportbeschränkungen), die die mit der Handelsliberalisierung einhergehenden Anpassungsprobleme mildern sollen. Das Vorhandensein einiger solcher Schutzklauseln ist ohne Zweifel wichtig, um die notwendige politische Unterstützung für einen weiteren Ausbau des Handels zu erhalten; doch würden sie ohne international vereinbarte einschränkende Regeln zu einem sehr häufig benutzten Mittel der Protektion werden.

Die derzeitigen Handelsgespräche bieten die Gelegenheit, diese Fragen zu behandeln. Einerseits sollten die Definitionen der unfairen Handelspraktiken sehr viel enger gefaßt und die Verfahren strenger gehandhabt werden. Andererseits sind bessere Kriterien zur Ermittlung derjenigen Subventionen erforderlich, gegen die Importländer berechtigterweise einschreiten dürfen. Auch sollte der Beweis erbracht werden, daß die heimische Industrie tatsächlich Schaden erlitten hat, bevor Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden dürfen.

Wo es sich eher um den Fall von Marktzerüttung als um unfaire Handelspraktiken handelt, sollte man zunächst von den Regierungen verlangen, den Anpassungsdruck für die betroffenen Industrien durch wirksame Strukturprogramme zu mildern. Falls dennoch auf Schutzklauseln zurückgegriffen werden muß, sollten die restriktiven Maßnahmen vorübergehender Natur sein und in ein besonderes Aktionsprogramm eingebettet werden, mit dem sichergestellt wird, daß sie allmählich auslaufen und nach einer bestimmten Zeit völlig aufgehoben werden. Da es wünschenswert ist, daß sich die Wechselkurse den jeweiligen Wirtschaftsbedingungen flexibel anpassen können (wie dies im Kapitel IV empfohlen wird), sehen wir keinen Anlaß, umfassende Importrestriktionen, wie etwa allgemeine Zollzuschläge, zur Behebung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten einzusetzen.

Zugang zu den Rohstoffmärkten

Ein wichtiges Problem, das in den siebziger Jahren für den internationalen Handel auftauchte, betrifft die Exportbeschränkungen. Die bekanntesten Beispiele sind das nur für eine kurze Zeit aufrechterhaltene Embargo der Vereinigten Staaten für Sojabohnen Mitte 1973, das Ölembargo der arabischen Produzentenländer im späteren Verlauf desselben Jahres und die darauffolgende Begrenzung der Öllieferungen durch die OPEC. Doch gibt es zahlreiche andere Beispiele formeller und informeller Exportbeschränkungen. In den letzten zwei Jahren geschah es auch, daß die EG zunächst Weizenexporte verbot und dann Exportabgaben auf Weizen erhob; daß Japan seinen Düngemittelexport einschränkte und Kanada ein Gesetz verabschiedete, das Exportkontrollen gestattet, um private Unternehmen in Kanada zu einer stärkeren Weiterverarbeitung der Rohstoffe vor dem Export zu zwingen. Darüber hinaus sind inzwischen Vorschläge vorgebracht worden, die sogar für privaten Technologietransfer Beschränkungen von seiten der Regierung vorsehen.

Dies wäre ein Mittel, Wettbewerbsvorteile oder andere kommerzielle Vorteile zu erzielen oder zu sichern und möglicherweise auch Vergeltung für Exportrestriktionen anderer Länder zu üben.

Die Möglichkeit, daß sich diese Art von willkürlichen und einseitigen Aktionen ausbreitet, eröffnet zutiefst beunruhigende Aussichten. Künstliche Exportbeschränkungen für Güter und Dienstleistungen führen zur gleichen Fehlallokation von Ressourcen wie künstliche Importbarrieren. Sie treffen zudem den Kern friedlicher Handelsbeziehungen, indem sie verhindern, daß heimische Produktionspläne auf der Basis zuverlässiger internationaler Lieferbeziehungen aufgestellt werden können.

Konstruktive Schritte zur Gewährleistung eines fairen und gerechten Zugangs zu den Angebotsmärkten können nur unternommen werden, wenn das Ausmaß der Bedrohung erkannt wird. Die bestehenden GATT-Bestimmungen für Exportrestriktionen sind völlig unzureichend. Deshalb ist ein GATT-Zusatz-Protokoll erforderlich, um eine vernünftige institutionelle Basis zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der Ordnung auf diesem Gebiet zu schaffen. Hierin sollten ausführliche Beratungen verlangt werden, bevor Exportkontrollen eingeführt oder der Export von Gütern oder auch Technologie mit Auflagen versehen werden dürfen. Ferner sollten Bestimmungen für die Aufteilung knapp gewordener Güter vorgesehen sein, falls sich Kontrollen nicht vermeiden lassen.

Ein solches GATT-Zusatz-Protokoll müßte jedoch mit konkreten Maßnahmen gekoppelt sein, die sich mit den Ursachen der Probleme befassen. Eines der mit dem Zugang zu den Rohstoffen verknüpften größten Probleme war das der in den letzten Jahren außergewöhnlich großen Ausschläge in den globalen Wachstumsraten. Ein extrem schnelles wirtschaftliches Wachstum, wie es 1972 und 1973 zu verzeichnen war, ist unvereinbar mit stabilen Rohstoffmärkten. Die derzeitige weltweite Rezession kann sehr wohl die Gefahr mit sich bringen, daß das Rohstoffangebot infolge sinkender Investitionstätigkeit nicht in dem Maße erweitert wird, wie es notwendig wäre, um wieder Vollbeschäftigung bei einem vernünftigen Maß an Preisstabilität zu erreichen. Die Wirtschaftspolitik der wichtigsten Länder muß effektiver und auch sorgfältiger koordiniert werden, um einigermaßen geordnete Bedingungen auf den Gütermärkten sicherzustellen.

Ein anderer Aspekt des Problems ist ein Reflex der Kritik der Dritten Welt an der bestehenden Weltwirtschaftsordnung. Es ist die tatsächliche oder vermeintliche Drohung der rohstoffexportierenden Länder, ihre Lieferungen um wirtschaftlicher und politischer Vorteile willen zurückzuhalten, an die viele denken, wenn sie über einen unzureichenden Zugang zu den Rohstoffmärkten klagen. Da dieser Aspekt die gegenwärtige internationale Diskussion beherrscht, werden wir uns mit ihm genauer befassen.

Rohstoffe

Für jede Untersuchung des Handels mit Primärgütern ist es zunächst notwendig, das Handelsvolumen und die Art der Handelsbeziehungen klarzulegen. Tabelle 1 zeigt eine Aufteilung des Weltexports nach den Hauptgütergruppen und den Ursprungsländern für das Jahr 1972, für das die neuesten Daten vorliegen.

Tabelle 1 - Weltexport^a nach Ursprung und Warenstruktur 1972
(Mrd. US-\$)

Gütergruppe	Entwicklungs- länder	Westliche Industrie- länder	Staats- handels- länder	Weltexport insgesamt
Nahrungsmittel	17,1	37,6	4,6	59,3
Rohstoffe	6,4	13,7	3,0	23,1
Erze und Minerale ^b	3,4	5,9	1,3	10,6
Insgesamt	26,9	57,2	8,9	93,0
Brennstoffe	28,8	10,2	4,0	43,0
Halb- und Fertig- fabrikate ^c	19,0	226,8	29,7	275,5
Warenexport insgesamt	74,7	294,2	42,6	411,5

^aF.o.b.-Werte. - ^bOhne NE-Metalle. - ^cEinschließlich NE-Metalle.

Quelle: GATT, International Trade 1973-74, Geneva, Annex Table G.

Wie Tabelle 1 deutlich macht, nimmt Erdöl eine besondere Stellung ein. Sogar vor dem spektakulären Preisanstieg zur Jahreswende 1973/74 machten die mineralischen Brennstoffe (vor allem Erdöl) fast ein Drittel des Handels mit Primärgütern aus, heute fast die Hälfte. Doch von den Brennstoffen abgesehen, wird der internationale Handel mit den wichtigsten Rohstoffen entgegen der landläufigen Meinung nicht von den Entwicklungsländern dominiert. Die Hauptanbieter sind die Industrieländer, die sowohl sich gegenseitig als auch die Entwicklungsländer beliefern. Eine Reihe von Entwicklungsländern jedoch sind vom Export nur eines oder einiger weniger Rohstoffe abhängig. Auf sie können Schwankungen der Rohstoffpreise im Verhältnis weitaus größere wirtschaftliche Auswirkungen haben als auf die stärker diversifizierten Volkswirtschaften.

Bis mineralische Brennstoffe an die erste Stelle rückten, waren Nahrungsmittel die bedeutendsten Primärgüter im Welthandel. Das wichtig-

ste Nahrungsmittel, das gehandelt wird, ist Weizen, der hauptsächlich von den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien exportiert wird, und zwar vorwiegend in die Entwicklungsländer. Die Vereinigten Staaten sind auch der größte Reisexporteur, wiederum in die Entwicklungsländer. Die tropischen Produkte - vor allem Rohrzucker, Kaffee, Kakao und Tee - werden natürlich weitgehend bzw. ausschließlich von den Entwicklungsländern geliefert. Sie spielen eine beachtliche Rolle im Welthandel, sind jedoch nicht bedeutender als die Agrarerzeugnisse der gemäßigten Klimazone.

Das gleiche generelle Muster gilt für Rohstoffe und Minerale mit Ausnahme der Brennstoffe. Die Entwicklungsländer sind die wichtigsten Exporteure von Naturgummi, Baumwolle, Jute und einiger Minerale, wobei Kupfer, Bauxit und Zinn wertmäßig die bedeutendsten sind. Doch der entscheidende Punkt ist der, daß das gemeinhin akzeptierte Bild von den Entwicklungsländern als den Rohstoffproduzenten, die den Industrieländern als den Rohstoffkonsumenten gegenüberstehen, nicht mit den Fakten übereinstimmt. Die Hauptexporteure von Primärgütern sind sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer; die Handelsströme verlaufen in beiden Richtungen. Daraus folgt, daß die Bestrebungen, das Rohstoffangebot zurückzuhalten, um die Preise hochzutreiben, nicht automatisch die Situation der Entwicklungsländer in ihrer Gesamtheit verbessern.

Das heißt nicht, daß es keine Versuche von seiten der Entwicklungsländer - sei es im Alleingang oder gemeinsam - geben wird, den Zugang zu den Rohstoffen zu beschränken. Solche Versuche, der OPEC nachzueifern, könnten ungeachtet der damit verbundenen ökonomischen Folgen unternommen werden. Die Industrieländer könnten mit diskriminierenden Angebotsbedingungen konfrontiert werden, ohne daß die Möglichkeiten und Folgen von Vergeltungsmaßnahmen ausreichend bedacht worden sind. Kurzfristige Höchstgewinne könnten angestrebt werden, selbst wenn dies zu Umsatzeinbußen führen würde, und einzelne Entwicklungsländer mögen sich ausrechnen, daß sie von Angebotsbeschränkungen für solche Güter profitieren würden, aus denen sich ihre Exporte überwiegend zusammensetzen.

Ein Hauptargument der Entwicklungsländer ist, daß ihnen kein gerechter Anteil an den Vorteilen des bestehenden Systems der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung zugestanden wurde. Ein Teil ihres Aktionsprogramms richtet sich deshalb darauf, mit Hilfe ihrer Marktmacht eine Erhöhung der Rohstoffpreise durchzusetzen. Auch wenn zu bezweifeln ist, daß sie auf diese Weise große Gewinne erzielen könnten, würden ihre Versuche, auf die Rohstoffmärkte Druck auszuüben, die Weltwirtschaft stark belasten, wenn die Abnehmer daraufhin ihre Versorgungslage durch nationale Selbstversorgungsprogramme zu sichern versuchten. Auf jeden Fall ist eine positive Reaktion auf die Rohstoffprobleme angezeigt.

1) Wir schlagen drei Ansätze vor. Der eine ist, den Entwicklungsländern den Marktzugang für Halb- und Fertigwaren in den Industrieländern zu erleichtern. Er wurde bereits im vorigen Abschnitt diskutiert. Ein anderer, im Kapitel III erörterter, besteht darin, den Ressourcentransfer von

Industrieländern an Entwicklungsländer zu erhöhen. Eine dritte Möglichkeit, die hier untersucht wird, besteht in dem Versuch, die Preisfluktuation bei Rohstoffen herabzusetzen.

Eine größere Stabilität der Rohstoffmärkte liegt im Interesse aller Länder. Besonders aus der Sicht der Entwicklungsländer führen große Schwankungen der Exporterlöse wahrscheinlich zu einer schweren Störung aller Wirtschaftsprogramme und wirtschaftspolitischen Maßnahmen. In den Importländern - ob Industrie- oder Entwicklungsland - wird ein Anstieg der Rohstoffpreise die Inflation beschleunigen und Gegenmaßnahmen hervorrufen, die Beschäftigungs- und Einkommenseinbußen bewirken und die sozialen und politischen Spannungen im Lande verschärfen. Den Investoren in allen Ländern können starke Preisschwankungen den Anreiz zu einem weiteren Ausbau der industriellen Produktionskapazität nehmen.

Dieses gemeinsame Interesse an der Stabilität macht jedoch die Lösung des Problems nicht leichter. Die Erfahrungen mit Abkommen über Kaffee, Kakao, Weizen, Zucker und Zinn machen die tatsächlichen Schwierigkeiten deutlich, die Aushandlung und Durchführung von Rohstoffabkommen mit sich bringen.

Dennoch glauben wir, daß die Möglichkeiten für Stabilisierungsabkommen zwischen Erzeugern und Verbrauchern aktiv verfolgt werden sollten, und zwar vornehmlich für solche Rohstoffe, die größtenteils aus Entwicklungsländern exportiert werden. Besonders sollte man sich darum bemühen, Übereinstimmung über das Konzept von Reservelägern oder "buffer stocks" zu erzielen, für die bei fallenden Preisen Rohstoffe gekauft und aus denen bei steigenden Preisen Vorräte verkauft würden. Die Finanzierung dieser Läger sollte unter internationaler Verantwortung stehen, wobei die reichen Länder jedoch den größten Teil der finanziellen Belastung zu übernehmen hätten.

Der Preisspielraum sollte für jedes Produkt so groß sein, daß eine Anpassung von Angebot und Nachfrage über die Marktkräfte erfolgen kann. Als wichtiger Bestandteil muß in jedem Abkommen die Möglichkeit vorgesehen sein, über den Preisspielraum neu zu verhandeln. Wenn es im Laufe der Zeit entweder zur Lageraufstockung oder zum Lagerabbau kommt, müßte jeder Versuch, die Güterpreise auf Dauer entgegen dem langfristigen Trend festzulegen, zu einem Zusammenbruch der Rohstoffabkommen und zu politischen Spannungen führen. (Aus diesem Grund lehnen wir auch Vorschläge zu einer Indexierung für Rohstoffpreise ab.) Für den Fall, daß die Preise bestimmter Güter im Verhältnis zu den Produktionskosten so weit fallen sollten, daß Ressourcen für die Dauer in die Produktion anderer Güter transferiert würden, wären Maßnahmen notwendig, den Anpassungsprozeß zu erleichtern. Vereinbarte Export- und Produktionskontrollen wären als Übergangslösung geeignet, jene Art von Konkurrenzkampf um die Erhaltung von Märkten und Einkommen zu vermeiden, zu der es in solchen Situationen in der Vergangenheit gekommen ist. Um den Ressourcentransfer in andere Produktionszweige zu fördern, könnte man anstreben, finanzielle Anpassungshilfen an jene

Erzeugerländer zu gewähren, die schwere Einbußen an Deviseneinnahmen erleiden.

In vielen Fällen würde eine genauere Untersuchung für einzelne Rohstoffe wahrscheinlich zeigen, daß Abkommen zwischen Erzeugern und Verbrauchern weder zustande gebracht werden können noch zweckmäßig wären.

In einigen Fällen jedoch wären Abkommen über die Bildung von Vorratslagern auf der Verbraucherseite die beste Art, sich gegen das Risiko zeitweiliger Lieferstopps von seiten der Produzenten abzusichern und die Preisschwankungen zu dämpfen.

Was wir in diesem Zusammenhang betonen möchten, ist, daß die Verbraucherländer über die Notwendigkeit, Vorratslager aus Gründen der ökonomischen Sicherheit anzulegen, nicht im Alleingang, sondern gemeinsam entscheiden sollten; daß die finanzielle Belastung gemeinsam getragen und die Ankaufs- und Verkaufspolitik auf gemeinsam vereinbarten Richtlinien beruhen sollte.

Erdöl

Erdöl ist bei weitem der wichtigste international gehandelte Rohstoff. Die Exportkapazitäten konzentrieren sich auf eine Gruppe sehr dünn besiedelter Entwicklungsländer, die in der Lage sind, das Angebot auf dem Weltmarkt in einem hohen Grad zu kontrollieren. Auf der Verbraucherseite ist Erdöl essentiell für alle wirtschaftlichen Aktivitäten; es ist schwierig, seine ökonomischere Verwendung durchzusetzen, und es ist nicht ohne weiteres möglich, Erdöl zu substituieren. Diese besonderen Bedingungen erlauben zumindest für eine Weile eine wirksame Kartellisierung seitens der Ölproduzenten.

Die Ölexporture sind jedoch in bezug auf die ökonomischen Rückwirkungen ihrer eigenen Preispolitik nicht unverwundbar. Bis jetzt konnte die OPEC ihren Kartellpreis halten, ohne mit ihren Mitgliedsländern über formale Exportquoten verhandeln zu müssen. Doch in dem Maße, wie neue Energiequellen entwickelt werden und die hohen Energiepreise ihre langfristigen Wirkungen auf den Konsum zeigen, wird der Druck auf den Kartellpreis zunehmen.

Dieser Druck kann mit der Zeit die Voraussetzungen für ein Erdölabkommen schaffen, wobei das Kartell durch ein gemeinsames Management des Erdölmarktes durch Produzenten und Verbraucher ersetzt wird. Das würde bedeuten: zuverlässige Lieferzusagen durch die Produzenten und Unterstützung bei der Einhaltung eines vereinbarten Mindestpreises durch die Verbraucher. Obgleich wir ein solches Abkommen für dieses entscheidende Produkt für erstrebenswert halten, haben wir Zweifel, daß es angesichts der sehr unterschiedlichen Preisvorstellungen von Produzenten und Konsumenten in der nächsten Zeit zustande kommen wird. Bis dahin ist die International Energy Agency (IEA) ein brauchbares Instrument, um wirtschaftliche Sicherheitsvorkehrungen auf seiten der Verbraucher zu unterstützen.

Um es noch einmal zusammenzufassen: Wir meinen, daß das Problem des Zugangs zu den Rohstoffmärkten ein neues GATT-Zusatz-Protokoll erfordert, das das Recht eines Landes auf Einführung von Exportkontrollen genau definiert. Es kann nicht erwartet werden, daß sich alle Länder an solche Vereinbarungen halten, und dies sollte auch keine Bedingung dafür sein, sie in Kraft zu setzen. Viele Länder haben großes Interesse an einer Stärkung des bestehenden Handelssystems. Zu ihnen gehören nicht nur die Industrieländer, sondern auch eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern, deren Industriesektor expandiert und die von einem exportgetriebenen Wachstum profitieren. Alle laufen Gefahr, Verluste zu erleiden, wenn Exportkontrollen keinen internationalen Regeln unterworfen werden können. Drohungen, das Angebot zurückzuhalten, werden unvermeidbar Gegendrohungen hervorrufen. Schließlich wird sowohl der Zugang zu den Rohstoff- wie zu den Absatzmärkten gefährdet sein.

Wir sind auch für den Versuch einer Stabilisierung der Rohstoffpreise, doch betonen wir gleichzeitig, daß alle Anstrengungen in dieser Richtung ein erheblich größeres Maß an internationaler Zusammenarbeit erfordern. Damit ein Rohstoffabkommen funktioniert, und dies auch über längere Zeit, ist die Teilnahme von Erzeugern wie Verbrauchern notwendig. Die Läger müssen gemeinsam finanziert werden; Produzenten wie Konsumenten müssen bereit sein, in Zeiten von Angebotsengpässen oder Übernachfrage auf "windfall profits" zu verzichten, und alle Beteiligten müssen gewillt sein, sich den Markttrends anzupassen. (Die gleichen allgemeinen Überlegungen würden für multilaterale Abkommen über die Lagerhaltung aus Gründen der wirtschaftlichen Sicherheit gelten.) Die Verhandlungen über die Rohstoffabkommen werden zum Teil deshalb schwierig sein, weil übertriebene Erwartungen damit verknüpft sind. Darüber hinaus gibt es keine Gewähr, daß sie, selbst wenn sie erfolgreich ausgehandelt sind, von Dauer sein werden. Wir sehen deshalb in Rohstoffabkommen keine Generallösung für die Nord-Süd-Spannungen, doch halten wir Anstrengungen, solche Abkommen auszuhandeln, für angebracht.

Der Handel mit Agrarerzeugnissen der gemäßigten Zone

Die wichtigsten international gehandelten Agrarprodukte der gemäßigten Zone sind Weizen, Futtergetreide, Fleisch, Molkereierzeugnisse und Ölsaaten. Es ist bezeichnend, daß die Exporte dieser Erzeugnisse aus den Industrieländern stammen, die auch den größten Absatzmarkt bieten. Die diesen Handel regelnden GATT-Bestimmungen werden in weitem Umfang umgangen oder ignoriert; häufig treten Handelsstreitigkeiten auf; in krassem Gegensatz zum Industriesektor sind die Vorteile einer internationalen Arbeitsteilung in der Landwirtschaft zum großen Teil nicht genutzt worden. Gleichzeitig ist der Import von Weizen und in geringerem Ausmaß von Futtergetreide für viele

Entwicklungsländer und auch für die Sowjetunion und die Volksrepublik China von großer Bedeutung. Darüber hinaus waren die Knappheitssituation auf den Getreidemärkten zwischen 1972 und 1975 und der daraus resultierende scharfe Anstieg der Lebensmittelpreise wichtige Ursachen der Weltinflation und zugleich Grund für Befürchtungen über die künftige Nahrungsmittelversorgung. Alle diese Aspekte sollten bei den Handelsgesprächen berücksichtigt werden.

Die Erfahrung lehrt, daß allgemeine Handelsregeln dann nicht funktionieren, wenn staatliche Interventionen so weitverbreitet und tief verwurzelt sind wie in der Landwirtschaft. Es wird deshalb notwendig sein, besondere Richtlinien für den Handel mit den wesentlichen Agrarerzeugnissen der gemäßigten Zone aufzustellen. Solche Sonderregelungen bieten die einzige Chance, die Handelsbedingungen zu verbessern.

Da der Agrarprotektionismus eine Folge nationaler Maßnahmen zur Stützung von landwirtschaftlichen Preisen und Einkommen ist (ein Beispiel hierfür ist die gemeinsame Agrarpolitik der EG), wäre der richtige Verhandlungsansatz der, diese agrarpolitischen Maßnahmen selbst in die Diskussion einzubeziehen. Das Ziel der Verhandlung sollte sein, die Verbindung zwischen der Stützung landwirtschaftlicher Einkommen und der Förderung unwirtschaftlicher Produktion zu lösen, und zwar durch Maßnahmen der Einkommensstützung, die die Vergeudung von Ressourcen abbauen.

Während der Kennedy-Runde schienen sich die Verhandlungen einmal in dieser Richtung zu bewegen. Die Aufmerksamkeit richtete sich, leider nur für kurze Zeit, auf das "montant de soutien"-Konzept. In vereinfachter Form bedeutet dieses Konzept, daß ein fiktiver Weltbasispreis für das jeweilige Produkt berechnet wird, wobei Transport- und Vermarktungskosten sowie Subventionen, soweit vorhanden, mitberücksichtigt werden. Die Differenz zwischen dem Basispreis und dem Stützungspreis des Importlandes würde die relevante Protektionsmarge darstellen. In der Tokio-Runde könnte diese Marge bestimmt und die Vereinbarung getroffen werden, sie zunächst einzufrieren und dann allmählich über einen mehrjährigen Zeitraum zu verringern. Anzustreben wäre ein politisch tolerierbares Tempo der Veränderungen, das dennoch verspricht, die auf agrarpolitische Maßnahmen zurückzuführenden Verzerrungen des Welthandels abzubauen.

Solche Abkommen über eine Modifizierung des Agrarprotektionismus müßten mit parallelen Absprachen über die Sicherung der Versorgung verbunden sein. Wie die Erfahrungen der Jahre 1972 bis 1975 gezeigt haben, sind dringend Maßnahmen erforderlich, die sicherstellen, daß Nahrungsmittel jederzeit bei weitgehend stabilen Preisen zur Verfügung stehen. Dies gilt natürlich besonders für die Grundgetreidearten, wie Weizen und Futtergetreide, die den größten Teil des Handels mit Agrarprodukten der gemäßigten Zone ausmachen.

Während der sechziger Jahre hing die Stabilität des Weltgetreidemarktes von den Getreidevorräten ab, die in den Vereinigten Staaten und in

Kanada durch eine Folge unbeabsichtigter Ernteüberschüsse entstanden waren. Nach den außergewöhnlich großen Weizenkäufen der Sowjetunion im Jahre 1972 bewirkte der Abbau dieser Läger dann, daß die Getreidemärkte selbst auf geringe Angebots- und Nachfrageänderungen empfindlich reagierten. Was noch mehr beunruhigte: Der Welt blieben keine sofort verfügbaren Getreidereserven mehr, um größeren Mißernten zu begegnen. Es ist deshalb zur Zeit notwendig, die Getreideläger soweit aufzufüllen, daß sie sowohl Schutz vor Hungersnöten bieten als auch den Getreidemarkt innerhalb tolerierbarer Grenzen stabilisieren.

Der Wiederaufbau und die Unterhaltung angemessener Läger für die Hauptgetreidearten stellt weitere Anforderungen an eine multilaterale Zusammenarbeit. Die Vereinigten Staaten und Kanada werden voraussichtlich nicht zulassen, daß ihre Getreideüberschüsse in dem Maße anwachsen wie in der Vergangenheit. Für beide Länder erwiesen sich die Vorratsläger als finanziell belastend und politisch gefährlich, da einige Gruppen der Landwirtschaft diese Läger für den Preisdruck auf den Getreidemärkten verantwortlich machten. Auf jeden Fall kann eine Politik der Getreidevorratshaltung für die Welt nicht davon ausgehen, daß ein oder zwei Erzeugerländer die volle Verantwortung dafür übernehmen. Daher ist ein Abkommen zur Finanzierung und Verwaltung angemessener Getreideläger zwischen den reichen Ländern erforderlich, das mit Absprachen über die Produktionspolitik verknüpft ist. Um ein Beispiel für die benötigten Mengen zu geben: Die freien Weizenreserven der Welt betragen 1972, als die sowjetischen Käufe größeren Ausmaßes begannen, etwa 30 Mill. t. In weniger als einem Jahr waren diese Reserven weitgehend erschöpft. Schätzungen der FAO zufolge sind Getreideläger von 60 Mill. bis 70 Mill. t erforderlich, um die Getreidemärkte zu stabilisieren. Die laufenden Kosten für diese Läger würden etwa 1 Mrd. US-\$ pro Jahr betragen. Weiterhin müßten die Hauptvertragspartner eines solchen Stabilisierungsabkommens die Reserveläger flexibel handhaben und bereit sein, einen Teil davon für die Linderung von Hungersnöten einzusetzen. Das gemeinsame Halten von Lägern könnte neben Vereinbarungen über An- und Verkauf eine Verpflichtung vorsehen, in Zeiten der Angebotsverknappung Verkaufsbeschränkungen an Nichtmitglieder abzustimmen.

Schließlich sollten die Verhandlungen über den Handel mit Agrarereugnissen auch zum Ziel haben, daß die Verpflichtungen zur Nahrungsmittelhilfe erneuert werden. Durch sie soll den Ländern mit mehr oder weniger chronischem Nahrungsmittelmangel geholfen werden, die Nahrungsmittel aus heimischer Produktion und kommerziellen Importen zu ergänzen. Denn ohne solche nichtkommerziellen Nahrungsmittellieferungen wäre der Mindestbedarf an Lebensmitteln selbst bei normalen Ernten nicht gedeckt. Die bestehenden Absprachen über Nahrungsmittelhilfen könnten ohne Schwierigkeiten so erweitert werden, daß eine Übereinkunft nicht nur über die Ziele und die gemeinsame Verantwortung für deren Verwirklichung, sondern

auch über die Koordinierung der Politik der Nahrungsmittelhilfe getroffen wird. Die Nahrungsmittelhilfe könnte mit dem Agrarentwicklungsfonds verbunden werden, dessen Schaffung 1974 anlässlich der UN-Welternährungskonferenz vorgeschlagen wurde mit dem Ziel, das dringendste Nahrungsmittelproblem der Welt in Angriff zu nehmen: die Steigerung der Agrarproduktion in den ärmsten und am dichtesten besiedelten Entwicklungsländern.

Institutionelle Reformen

Es gibt zwei bedeutende internationale Organisationen, die sich mit dem Welthandel befassen. Die Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) dient der Forschung und als Forum für die Probleme der Entwicklungsländer. Das GATT ist für Handelsgespräche zuständig und für die Vereinbarungen von Regeln für den Welthandel. Überlegungen hinsichtlich seiner Struktur sind deshalb von unmittelbarem Interesse.

Das GATT ist als Charta von Rechten und Pflichten, die im Prinzip für die Vertragspartner bindend sind, immer noch ein provisorischer Vertrag. Seine Artikel sind bei Inkompatibilität mit den nationalen Gesetzen diesen nicht übergeordnet. Es hat mehr als 80 Mitglieder; bei den Entscheidungen hat jedes Land eine Stimme. Änderungen und Ergänzungen des GATT sind durch das Erfordernis der Einstimmigkeit oder Zweidrittelmehrheit de facto ausgeschlossen.

Gleichwohl müssen die Regeln des internationalen Handels im Hinblick auf die wichtigen noch anstehenden Welthandelsfragen, die zu Beginn dieses Kapitels erörtert wurden, dringend reformiert und modernisiert werden. Das General Agreement wurde vor einem Vierteljahrhundert geschlossen. Inzwischen haben alte Probleme neue Gestalt angenommen, und neue Probleme sind hinzugetreten. Welchen Wert internationale Regeln und Institutionen für den Welthandel haben, hat sich an der Ausweitung des Handels und daran gezeigt, daß es in der Nachkriegsperiode zu keinen größeren Handelsstreitigkeiten gekommen ist. Doch vor 25 Jahren geschlossene Abkommen können nicht längeranhaltenden Fortschritt und wirtschaftlichen Frieden für die Zukunft sichern.

Die Notwendigkeit neuer Regeln für die Einführung von Exportkontrollen und vor allem von Regeln, die den weiteren Aspekt des Zugangs zu den Rohstoffmärkten betreffen, ist an anderer Stelle schon erörtert worden. Es gibt noch zahlreiche andere GATT-Bestimmungen, die ergänzt bzw. geändert werden müssen. Darunter fallen die Exportsubventionen und der Einsatz von Importrestriktionen zur Vermeidung von Schäden für bestimmte Industrien oder zur Erleichterung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten.

Dem GATT ist es auch nicht gelungen, ein wirksames Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten zu entwickeln. Ein Weg zur Verbesserung dieser Situation bestände darin, eine unparteiische Prüfungskommission

einzusetzen. Z.B. könnten strittige Fragen zunächst einem Kreis unabhängiger Experten übergeben werden, die den Fall beurteilen und Vorschläge zu seiner Lösung machen könnten. Am Ende würden wahrscheinlich immer noch politische Kompromisse ausgehandelt werden müssen, doch könnte der Entscheidungsprozeß zumindest von der Basis einer unabhängigen und objektiven Faktenanalyse ausgehen. Als eine weitere mögliche Verbesserung könnte das GATT Nichtmitglieder (einschließlich der Staatshandelsländer) veranlassen, die Regeln des GATT-Schlichtungsverfahrens zu akzeptieren.

Diese Änderungen des GATT lassen sich nicht erfolgreich unter den etwa 80 Mitgliedern aushandeln, wenn nur von einem kleinen Teil erwartet werden kann, daß er zusätzliche Verpflichtungen und strengere Handelsregeln akzeptieren würde. Deshalb könnten während der Tokio-Runde Sonderabmachungen erforderlich werden, wenn z.B. eine schärfere Kontrolle der nichttarifären Handelshemmnisse erreicht, ein Schlichtungsverfahren eingeführt oder der Einsatz von Exportkontrollen beschränkt werden soll.

In der Geschichte des GATT gibt es einen Präzedenzfall dafür, daß Zusatz-Protokolle unter einer begrenzten Anzahl von Vertragspartnern ausgehandelt wurden, und dieses Modell würde man wieder anwenden müssen. Hierdurch könnten die verhandlungsbereiten Vertragspartner - wobei alle Länder zur Teilnahme an den vorbereitenden Gesprächen aufgefordert werden sollten - Möglichkeiten für eine schnellere Beseitigung von internationalen Handelshemmnissen schaffen, die bei der erforderlichen Einstimmigkeit oder Zweidrittelmehrheit nicht gegeben wären.

Wir meinen, daß diese zusätzlichen Vereinbarungen zur Abkehr vom Prinzip der uneingeschränkten Meistbegünstigung führen könnten. Doch selbst dann lägen sie im allgemeinen Interesse. Schon bestehende Verpflichtungen blieben unangetastet, und alle zusätzlichen Absprachen stünden den Ländern offen, die nachträglich die Verpflichtungen auf sich zu nehmen bereit sind. Wir glauben, daß sowohl einige Entwicklungsländer als auch einige Staatshandelsländer daran interessiert wären, von Anbeginn an in eine oder auch mehrere dieser Vereinbarungen einzutreten, und daß mit wachsender Exportfähigkeit weitere Länder hinzukommen werden. Der entscheidende Punkt ist, daß letztlich alle Länder von einer weiteren Liberalisierung des internationalen Handels profitieren würden, auch wenn einige zunächst noch nicht die Vorteile der neu eröffneten Handelsmöglichkeiten wahrnehmen könnten.

Der Ost-West-Handel

Dreißig Jahre Erfahrung haben ausreichend demonstriert, daß die Sowjetunion, Osteuropa und die Volksrepublik China zusammengenommen weder ein so großer und unerschlossener Markt sind, daß sie die Exportmöglichkeiten des Westens ausschöpfen könnten, noch daß sie in der Lage wären, das internationale Wirtschaftssystem in irgendeiner willkürlichen Form zu zerrütten.

Das gesamte Bruttosozialprodukt des Gebietes, welches das GATT als Eastern Trading Area bezeichnet, wird für 1973 auf grob 1 000 Mrd. US-\$ oder ein Fünftel der Weltproduktion an Gütern und Dienstleistungen geschätzt. Die Exporte der Staatshandelsländer, von denen über die Hälfte auf den Intrahandel entfallen, beliefen sich auf 58 Mrd. US-\$ oder ein Zehntel des Weltexports. Diese Relationen, die in den vergangenen eineinhalb Dekaden relativ stabil blieben, sind ein Beweis dafür, daß das Wachstum des Ost-West-Handels inhärenten Beschränkungen unterliegt. Die internationale Arbeitsteilung ist für die Staatshandelsländer weniger wichtig; ihre Importmärkte sind im Verhältnis zur Produktion kleiner, und zwar unabhängig davon, ob es sich um industriell fortgeschrittene Länder wie die Sowjetunion handelt oder um vorwiegend agrarische Länder wie die Volksrepublik China.

Damit soll nicht das Ausmaß verkleinert werden, in dem sich Handel, Reiseverkehr und andere Kommunikationsformen zwischen Ost und West in den letzten Jahren entwickelt haben. Seit Mitte der sechziger Jahre hat der Handel zwischen dem Rest der Welt und Osteuropa, der Volksrepublik China und den anderen Staatshandelsländern sogar etwas schneller zugenommen als der Welthandel insgesamt. Er beträgt heute 5 vH des Gesamthandels der OECD-Länder. Insbesondere hat die Volksrepublik China die Handelsbeziehungen zur OECD rapide erweitert, als sie ihren Handel von der Sowjetunion allmählich in den Westen verlagerte. Zwischen 1971 und 1973 hat sich der Handel der Volksrepublik China mit dem Westen mehr als verdoppelt.

Ebenso wie die Aussichten für den Handel mit den Staatshandelsländern für gewöhnlich übertrieben werden, wird auch die Bedeutung des Exports westlicher Technologie in den Osten in der gegenwärtigen Diskussion vielfach übertrieben. Auch ein besserer Zugang zur westlichen Technologie kann die Probleme zentral gelenkter Volkswirtschaften nicht lösen. Diese sind Maßstabs-, Organisations- und Motivationsprobleme. Maschinen oder technologisches Wissen können, wie fortgeschritten sie auch immer sein mögen, wenig zur Erleichterung dieser Probleme beitragen.

Was sind dann aber die Aufgaben für die Zukunft? Eine Aufgabe kann sein, Schiedsstellen zur Beilegung von Streitigkeiten in Handels- und Investitionsfragen zwischen den beiden ökonomisch so heterogenen Ländergruppen einzurichten. Zum anderen ist die Frage zu lösen, ob es den östlichen Ländern gestattet sein soll, von dem Zugang zu den westlichen Märkten zu profitieren, ohne selbst entsprechende Möglichkeiten des Marktzugangs als Gegenleistung zu schaffen. Die Tschechoslowakei, Ungarn, Polen, Rumänien und Jugoslawien sind schon Vertragsländer des GATT. Bislang war ihre Teilnahme an den Verhandlungen völlig geschäftsmäßig, d.h., sie waren politisch desinteressiert und allein um kommerzielle Vorteile besorgt. Als Staatshandelsländer gestehen sie jedoch Außenseitern keine nichtdiskriminierende Behandlung zu; andererseits wird ihnen eine solche auch nicht von allen westlichen GATT-Partnern zuteil. Es ist höchst unwahrscheinlich, daß die Sowjetunion und

die Volksrepublik China dem Beispiel der osteuropäischen Länder folgen und dem GATT beitreten werden. Sollten sie sich jedoch um den Anschluß bemühen, dürften die Bedingungen für den Beitritt nicht nur nomineller Natur sein, insbesondere was die Garantien für das Importvolumen und die Vereinbarungen über einen nichtdiskriminierenden Marktzugang betrifft. Daß sich jedoch diese Frage stellt, ist unwahrscheinlich, und ihre Bedeutung wäre ohnehin marginal. Dennoch sollten vielleicht Überlegungen darüber angestellt werden, ob die Sowjetunion und die Volksrepublik China aufgefordert werden sollten, auf einigen bestimmten Gebieten assoziierte Mitglieder des GATT zu werden.

Eine Teilnahme der Sowjetunion wäre auf jeden Fall für jegliches multilaterale Abkommen über Getreidevorratsläger wichtig. Wie die Erfahrung gezeigt hat, kann man davon ausgehen, daß die Schwankungen in der sowjetischen Getreideproduktion voraussichtlich die wichtigste Ursache von Schwankungen auf den Weltgetreidemärkten sein werden. Es wäre deshalb sicherlich wünschenswert, wenn sich die Sowjetunion an allen internationalen Bemühungen zur Stabilisierung der Getreidemärkte beteiligen würde. Sollte die Sowjetunion jedoch nicht bereit sein, ihren Teil an Verpflichtungen zu übernehmen, müßten Absprachen darüber getroffen werden, wie die Getreideexporte in die Sowjetunion in Zeiten der Angebotsverknappung zu kontrollieren wären.

Besondere Sorge bereitet uns die weitverbreitete und unvertretbare Praxis, Exporte in die Staatshandelsländer mit Handelskrediten zu subventionieren, deren Verzinsung weit unter Marktzins liegt. Das Volumen dieser Handelskredite ist zwar nicht so groß, daß sie auf das Wirtschaftswachstum oder die Zahlungsbilanz der Sowjetunion oder anderer Ostblockländer einen Einfluß ausüben. Doch halten wir eine Politik für seltsam, die auf nichts anderes hinausläuft als auf eine Besteuerung der Bürger der nichtkommunistischen Länder zum Nutzen der östlichen Länder. Der Handel zwischen West und Ost ist ein Faktor zur Normalisierung der Beziehungen und allein schon aus diesem Grund erwünscht. Ein Wettbewerb um die Subventionierung dieses Handels kann jedoch nur Verachtung für den "common sense" des Westens hervorrufen. Es ist schon lange überfällig, daß die westlichen Industrieländer ihre Exporte zu Vorzugsbedingungen an andere als die armen Länder einstellen. Der Osthandel wäre ein ausgezeichneter Ansatzpunkt.

III. Internationale Investitionen und Entwicklungshilfe

Internationale Kapitalströme nehmen die verschiedensten Formen an, wie u. a. Direktinvestitionen multinationaler Unternehmen, Portfolioinvestitionen, Bankkredite, Kredite zu Vorzugsbedingungen und direkte finanzielle Zuschüsse an Entwicklungsländer, die von den Regierungen auf bilateraler oder multilateraler Basis gewährt werden. Von allen diesen Formen sind die Direktinvestitionen am stärksten umstritten. Wir schlagen in diesem

Kapitel mögliche Maßnahmen vor, mit deren Hilfe Konfliktstoff beseitigt und der Beitrag der Direktinvestitionen zum Entwicklungsprozeß verbessert werden könnte. Ferner werden wir den Stand der offiziellen Entwicklungshilfe und die damit verknüpften dringendsten Probleme diskutieren.

Die Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen

Die Produktion ausländischer Tochtergesellschaften und Zweigstellen von Unternehmen der Verarbeitenden Industrie und des Bergbaus, die über nationale Grenzen hinweg operieren - sogenannter multinationaler Unternehmen - wird nach den letzten verfügbaren Zahlen für 1971 auf 330 Mrd. US-\$ geschätzt. Obschon die Zahlen nicht voll vergleichbar sind, ist doch bemerkenswert, daß der Weltexport im gleichen Jahr 315 Mrd. US-\$ betrug, wovon ein großer Teil gleichfalls von multinationalen Unternehmen bestritten wurde. Diese Unternehmen sind wichtige Träger des internationalen Technologietransfers und im Dienstleistungssektor, vor allem im Finanzbereich, von großer Bedeutung.

Ausländische Direktinvestitionen sind ein vielgestaltiges und geographisch weitgestreutes Phänomen. Zum überwiegenden Teil werden sie zwischen den Industrieländern getätigt, wo sich inzwischen neue Strukturen herausbilden, wie die wachsende Zahl der in den Vereinigten Staaten tätigen europäischen und japanischen multinationalen Unternehmen zeigt. Zumindest aber ein Viertel aller ausländischen Direktinvestitionen erfolgt in den Entwicklungsländern. Diese haben auch die schärfsten Bedenken gegenüber dem Einfluß multinationaler Unternehmen auf Wirtschaft und Gesellschaft ihrer Länder geäußert. Die multinationalen Gesellschaften spielen jetzt auch in den verschiedensten Formen eine bedeutende Rolle in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West.

Die multinationalen Unternehmen sind deshalb ganz selbstverständlich in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Einige ihrer Anhänger haben sie schon als Schrittmacher einer weltweiten Integration gefeiert, die erfolgreich sind, wo Regierungen wiederholt versagt haben, und deshalb die besten Chancen für Frieden und Wohlstand in der Welt bieten. Ihre Gegner halten sie wiederum für Ausbeuter, die die Armut in den Entwicklungsländern nur vergrößern und die wirtschaftliche Stabilität sowohl im Stammland des Unternehmens wie im Gastland gefährden. Auch wird ihnen vorgeworfen, politische Konflikte hervorzurufen.

Die Aussagen beider Seiten sind im allgemeinen überspitzt. Ohne Zweifel sind private Unternehmen - so groß sie auch sein mögen - nicht in der Lage, die Integration der Weltwirtschaft zu vollziehen, internationale Wirtschaftsspannungen zu beseitigen und das Problem der Armut in der Welt zu lösen. Ebenso sind die sehr umfassenden Vorwürfe gegen die multinationalen Unternehmen unberechtigt und weitgehend unbegründet. So ist es zum Beispiel höchst unwahrscheinlich, daß durch

diese Unternehmen die Beschäftigung sowohl im Stamm- wie im Gastland reduziert oder die Zahlungsbilanz beider Länder belastet werden könnte, wie manchmal behauptet wird. Auch waren es nicht die Spekulationen multinationaler Unternehmen, die den Zusammenbruch des Weltwährungssystems herbeiführten, sondern der Versuch der Regierungen, nicht mehr haltbare (feste) Wechselkurse zu verteidigen. Dieses Problem verschwand mit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen weitgehend.

Ein erheblicher Teil der bisherigen Direktinvestitionen ist das Resultat einer verfehlten Regierungspolitik, wie etwa der Zuflucht zu Handelsbarrieren und Subventionen oder der Verteidigung falscher Wechselkurse. Der Abbau oder die vollständige Beseitigung von Verzerrungen aller Art, wie in den Kapiteln II und IV vorgeschlagen, würde nicht nur die Direktinvestitionen zu einem effizienteren Mittel der Allokation von Ressourcen machen, sondern auch die negativen politischen Reaktionen verringern.

Da sich die multinationalen Unternehmen in ihren Aktivitäten, Methoden und in ihrem geographischen Wirkungsbereich sehr stark unterscheiden, ist es schwierig, allgemeine Aussagen über ihre ökonomischen und politischen Wirkungen zu machen. Diese Schwierigkeit wird noch durch fehlende Daten und unzulängliche Untersuchungsmethoden verstärkt.

Ökonomische Wirkungen

Der wichtigste ökonomische Effekt der multinationalen Unternehmen liegt - solange sie Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt sind - darin, daß sie es ermöglichen, die komparativen Vorteile der einzelnen Länder besser zu nutzen. Auf diese Weise wird die Weltproduktion erhöht. Gleichzeitig können jedoch, wie bei jeder Veränderung der komparativen Vorteile, die Anpassungsprobleme einzelner benachteiligter Gruppen durch Direktinvestitionen verschärft werden. Die Tatsache, daß ausländische Direktinvestitionen eine wesentliche Rolle bei der Förderung wirtschaftlichen Wachstums spielen, wird nicht nur durch eine Analyse der Fakten deutlich, sondern sie zeigt sich auch in dem augenscheinlichen Bestreben vieler Anlegeländer, soviel an ausländischen Investitionen wie möglich zu attrahieren. Die Frage, die sich heute stellt, ist nicht ob, sondern unter welchen Bedingungen ausländische Direktinvestitionen getätigt werden.

Bei dem Umfang und der weiten Verbreitung ausländischer Direktinvestitionen ist es erstaunlich, daß es so wenige internationale Vorschriften und Institutionen gibt, die sich mit der Regelung der Direktinvestitionen befassen. In den meisten Fällen tendiert jedes Land dazu, die mit Direktinvestitionen und multinationalen Unternehmen zusammenhängenden Fragen allein für sich zu lösen. Eine solche Situation birgt offensichtlich Gefahren und Konfliktmöglichkeiten in sich.

Zwei Aspekte des Problems sind zu unterscheiden. Der eine Aspekt ergibt sich aus der weiten Skala unterschiedlicher nationaler Maßnahmen, die darauf abzielen, größere Vorteile aus den ausländischen

Direktinvestitionen zu erzielen. Der andere betrifft die Macht der multinationalen Firmen selbst.

Die Auseinandersetzung darüber, wie die sich aus den ausländischen Direktinvestitionen ergebenden Vorteile aufgeteilt werden sollen, werden immer schärfer. Die multinationalen Unternehmen sind zu einem bedeutenden und zunehmend wichtiger werdenden Faktor bei der Entscheidung über die Produktionsstandorte in der Welt geworden und damit über Arbeitsplätze, Exporte, Steuereinnahmen und technischen Fortschritt. Gleichzeitig haben die meisten Regierungen jedoch den Katalog der wirtschaftlichen und sozialen Ziele, für die sie selber die direkte Verantwortung übernehmen, ständig erweitert. So versuchen sie in vielen Fällen, die multinationalen Unternehmen für bestimmte nationale Ziele und wirtschaftspolitische Maßnahmen einzuspannen.

Zur Verfolgung dieser Ziele setzen die Gastländer an zwei Stellen an. Erstens bieten sie finanzielle und andere Anreize, um multinationale Unternehmen zu Investitionen in ihrem Land zu bewegen. Zweitens machen sie den Unternehmen bestimmte Auflagen zur Förderung ihrer entwicklungspolitischen Ziele. Die Stammländer der multinationalen Unternehmen hingegen gewähren zuweilen Steuervergünstigungen für ausländische Erträge und für zum Zwecke der Ausschüttung rückgeführte Gewinne und fördern auf diese Weise eine Investitionstätigkeit im Ausland. Andererseits erheben sie möglicherweise hohe Effektivzölle, um die Weiterverarbeitung von Rohstoffen in einem anderen Land als dem ihren zu unterbinden. Auch gibt es zahlreiche Beispiele dafür, daß Regierungen versucht haben, ihre nationalen Gesetze und Maßnahmen auch außerhalb des eigenen Landes auf multinationale Unternehmen anzuwenden.

Eingriffe dieser Art können leicht zu ineffizienten Investitionsentscheidungen führen. Multinationale Unternehmen, die oft bei der Wahl ihres Produktionsstandorts recht flexibel sind, werden verständlicherweise auf Steuer- oder andere Anreize reagieren, wenn diese groß genug sind, um andere ökonomische Nachteile überzukompensieren. Gleichermassen können Leistungsaufgaben der Gastländer zu einer ähnlichen Fehlallokation der Produktionsfaktoren führen wie Zölle, die eine Ansiedlung von Verarbeitungsstätten an sonst nachteiligen Standorten bewirken.

Die verschiedenen nationalen Bemühungen, die Vorteile aus den ausländischen Direktinvestitionen an sich zu ziehen, haben schon zu einer Reihe von Streitfällen geführt. Sie weisen Parallelen zu einer Politik auf, die darauf abzielt, die Vorteile des internationalen Handels durch Maßnahmen wie Importbeschränkungen, höhere Zölle und Exportsubventionen einseitig zu verteilen. Vergleichbare Maßnahmen auf dem Gebiet der Investitionen sind u.a. die Forderung einer Mindestzahl an Arbeitsplätzen, von Mindestexportquoten und einer bestimmten Höhe der inländischen Wertschöpfung sowie andererseits das Angebot steuerlicher Anreize, um den Firmen die Bedingungen akzeptabler zu machen. Und ebenso wie handelsverzerrende Praktiken können diese Maßnahmen nicht nur zu einer Ver-

zerrung der Faktorallokation, sondern auch zu Konflikten zwischen den betroffenen Ländern führen.

Obwohl sich die Gastländer darüber beschweren, daß sie von den multinationalen Gesellschaften beherrscht werden, sind sie doch offensichtlich heute eher bereit und besser in der Lage, ihrerseits die Tätigkeit dieser Unternehmen zu kontrollieren. Darüber hinaus sind die Gastländer, wie die Politik der OPEC und der Andengruppe zeigt, eher gewillt, bei der Festlegung der Investitionsbedingungen zusammenzuarbeiten, als sich gegenseitig zu überbieten. Die Unternehmen ihrerseits scheinen geneigt, diese Bedingungen zu akzeptieren. Ein solches Vorgehen zeigt sich am deutlichsten bei der Erdölförderung und in anderen Zweigen des Bergbaus und auch bei der Verarbeitenden Industrie. Diese Entwicklung könnte zwar den Wettbewerb zwischen den Gastländern, mit dem versucht wird, Investoren durch besondere Anreize ins Land zu locken, abschwächen. Jedoch können dadurch auch Konflikte zwischen dem Stamm- und den Gastländern entstehen.

Im Zusammenhang mit den ausländischen Direktinvestitionen stellt sich auch die Frage, ob Unternehmen, die in zahlreichen Ländern operieren und somit unter verschiedene nationale Zuständigkeiten fallen, einer angemessenen öffentlichen Kontrolle unterliegen. Es wird zum Beispiel behauptet, daß multinationale Gesellschaften die Antitrustbestimmungen sowohl des Stammlandes als auch des Gastlandes teilweise oder ganz umgehen können. Bei den Steuern ist die Situation ähnlich. Infolge der umfangreichen Transaktionen, die ausschließlich zwischen den internationalen Unternehmen und ihren Tochtergesellschaften stattfinden, besteht die Möglichkeit, die Körperschaftsgewinne durch entsprechende interne Verrechnungspreise an beliebigen Orten entstehen zu lassen. Die Fähigkeit privater Unternehmen, Möglichkeiten zu nutzen, die in ihrem Kern über den einzelstaatlichen Rahmen hinausreichen, ist somit eine Quelle politischer Spannungen geworden.

Die Notwendigkeit neuer Maßnahmen

Die vordringlichste Aufgabe besteht darin, für alle mit ausländischen Direktinvestitionen befaßten nationalen Maßnahmen einen "internationalen Waffenstillstand" zu vereinbaren bzw. ein Stillhalteabkommen zu schließen. Die Stamm- und Gastländer sollten vereinbaren, daß sie in Zukunft jegliche neuen Maßnahmen vermeiden werden, welche die Investitionsströme (etwa durch Steuererleichterungen) lenken oder die Unternehmen zwingen sollen, bestimmte marktverzerrende Produktionsverfahren anzuwenden. Sodann sollten sie, wie bei der Handelspolitik im Rahmen des GATT, über eine Liberalisierung (oder zumindest Harmonisierung) der bestehenden standortverzerrenden Maßnahmen für Auslandsinvestitionen verhandeln. Erst nach Handelskriegen waren die Länder bereit, sich auf die internationalen Regeln und Institutionen zu einigen, die heute den Rahmen für den internationalen Handel und Kapitalverkehr bilden; jetzt muß etwas auf dem Gebiet der ausländischen

Direktinvestitionen getan werden, um eine Wiederholung im Bereich der Investitionen zu vermeiden.

Es liegt im gemeinsamen Interesse aller nationalen Regierungen, sicherzustellen, daß die multinationalen Unternehmen einer angemessenen öffentlichen Kontrolle unterworfen werden. Die Ziele sollten dabei sein: die Sammlung umfassenderen Datenmaterials über die multinationalen Gesellschaften und ihre Geschäftstätigkeit; die Harmonisierung der nationalen Steuer- und Wettbewerbspolitik, soweit sie die multinationalen Unternehmen betrifft, sowie ein Abkommen über Regeln und institutionelle Vorkehrungen für internationale Zusammenarbeit in der Überwachung der Geschäftstätigkeit dieser Unternehmen.

Beiträge zur wirtschaftlichen Entwicklung

Damit ausländische Direktinvestitionen einen maximalen Beitrag für die Entwicklung der ärmeren Länder leisten können, sind zusätzliche Maßnahmen erforderlich. Wie in diesem Bericht immer wieder betont wird, ist es sowohl im Interesse der derzeitig industrialisierten Länder als auch der Entwicklungsländer, daß sich der Anteil der Entwicklungsländer an der Weltproduktion erheblich erhöht. Das Problem ist, wie dieses Ziel erreicht werden kann.

Ein erfolgversprechender Weg wäre die Zunahme ausländischer Direktinvestitionen. Solche Investitionen mögen jedoch wegen des völlig legitimen Gewinnstrebens der Unternehmen nicht immer den größtmöglichen Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung leisten. Darüber hinaus äußern einige Entwicklungsländer den ebenfalls legitimen Wunsch, in nicht zu starke Abhängigkeit von ausländischen Firmen zu geraten, selbst wenn sie dadurch wirtschaftliche Einbußen erleiden. Es sind darum Schritte notwendig, die Vorteile von Direktinvestitionen mit anderen Mitteln zu erreichen.

Gemeinschaftsunternehmen mit Beteiligung aus dem Gastland, Management- und Dienstleistungsverträge sowie Produktionsbeteiligungsabkommen wären ausbaufähige Ansätze für die privaten Unternehmer in ihrem Bemühen, der Haltung der Gastländer Rechnung zu tragen. Wir könnten uns vorstellen, daß multilaterale Institutionen zusätzliche Aufgaben übernehmen. So könnte für eine effektivere Rolle des International Center for the Settlement of Investment Disputes der Weltbank gesorgt werden. Die International Finance Corporation (IFC), eine Tochtergesellschaft der Weltbank, könnte sich in größerem Umfang an Investitionsprojekten beteiligen, und zwar besonders im Bereich der Bodenschätze oder auf anderen Gebieten, in denen Investitionen auf politische Empfindlichkeit stoßen. Hierzu wäre eine beträchtliche Kapitalerhöhung bei der IFC erforderlich. Zusätzliche institutionelle Vereinbarungen wären nützlich, um Konfliktmöglichkeiten zwischen den Regierungen über Auslandsinvestitionen einzuschränken. Ein Beispiel

hierfür ist der Weltbankplan einer multilateralen Investitionsversicherung, jedoch sind die Verhandlungen darüber seit längerem verzögert worden.

Ein komplementärer Weg wäre es, den Entwicklungsländern all diejenigen Produktionsfaktoren wie Kapital, Management, Marketing-Techniken und - was vielleicht am wichtigsten ist - Technologie in ungebündelter Form verfügbar zu machen, die ihnen jetzt weitgehend nur über multinationale Unternehmen zugänglich sind. Die privaten Kapitalmärkte sind schon jetzt für eine ganze Reihe von Entwicklungsländern eine alternative Finanzquelle. Im Jahre 1974, einem Jahr großer Besorgnis um die Stabilität der internationalen Kapitalmärkte, nahmen die Entwicklungsländer Kredite in Höhe von etwa 10 Mrd. US-\$ auf, was fast dem Nettokapitalstrom aus der offiziellen Entwicklungshilfe für alle Entwicklungsländer entspricht. Doch müssen zusätzliche Wege gefunden werden, um Technologie und Management-Techniken, die gegenwärtig weitgehend von den multinationalen Unternehmen übertragen werden, in einer Weise zu transferieren, die im Einklang mit den entwicklungspolitischen und generellen politischen Zielen der Entwicklungsländer steht.

Offizielle Entwicklungshilfe

Die Tatsache, daß der Umfang der Kapitalkredite zu Vorzugsbedingungen an die Entwicklungsländer trotz anhaltenden großen Bedarfs an diesen Mitteln in den ärmsten Ländern stetig zurückgegangen ist, gehört zu den beunruhigenden Entwicklungen der letzten zehn Jahre. Real sanken die offiziellen Leistungen der Entwicklungshilfe (ODA) von 1963 bis 1973 um etwa 7 vH. Im Jahre 1973 erhielten die Entwicklungsländer pro Kopf der Bevölkerung 30 vH weniger an realen Ressourcen als 1963. Bezogen auf das gesamte Bruttosozialprodukt der Geberländer, die dem Development Assistance Committee der OECD angehören, verringerte sich der Anteil der Nettozahlungen offizieller Entwicklungshilfe in diesen Jahren von 0,5 vH (1963) auf 0,3 vH (1973).

Obwohl die privaten Kapitalströme im gleichen Zeitraum substantiell zugenommen haben, besteht noch immer ein dringender Bedarf an nicht-kommerzieller Entwicklungshilfe. Diese Hilfe, sowohl in bilateraler als auch in multilateraler Form, ist am besten geeignet, Infrastrukturprojekte zu finanzieren (einschließlich der zu Recht stärker in den Blickpunkt gerückten Entwicklungsprogramme für ländliche Gebiete). Darüber hinaus sind die ärmsten Entwicklungsländer um so mehr auf Hilfe zu Vorzugsbedingungen (Zuschüsse oder "weiche" Darlehen) angewiesen, als das Privatkapital hauptsächlich in die schon wohlhabenderen Entwicklungsländer fließt.

Durch die Vervierfachung des Ölpreises hat sich die finanzielle Situation der Entwicklungsländer stark verschlechtert. Allein infolge der gestiegenen Ölimportkosten ist ihr jährlicher Devisenbedarf um 10 Mrd. US-\$ gestiegen. Diese Summe entspricht in etwa dem Gesamtbetrag an Hilfe zu Vorzugsbedingungen, die sie im Jahre 1973 erhielten. Darüber hinaus ist ihre Zahlungsbilanz durch die infolge höherer Öl-

preise gestiegenen Importkosten für Düngemittel und andere gewerbliche Erzeugnisse zusätzlich belastet. Und schließlich hat die Weltrezession, die wiederum teilweise auf die höheren Ölpreise zurückzuführen ist, ihr Exportvolumen verringert und ihre Exportpreise gesenkt. Zum Teil wurden diese Verluste durch Kapital aus den OPEC-Staaten (1974 in Höhe von etwa 6 Mrd. US-\$, von denen fast die Hälfte zu Vorzugsbedingungen übertragen wurde) kompensiert; doch hat sich die Lücke zwischen Kapitalbedarf und Kapitalangebot stark vergrößert.

Aufgrund dieser Fakten kommen wir zu dem Schluß, daß drei Arten von Maßnahmen erforderlich sind, um schwerwiegende wirtschaftliche Probleme in den Entwicklungsländern zu vermeiden.

Erstens muß dringend eine Wende des rückläufigen Trends der nichtkommerziellen Entwicklungshilfe erreicht werden. Hierzu ist erforderlich, daß sowohl die großen industriellen Geberländer als auch die Ölexportländer ihre finanziellen Hilfeleistungen beträchtlich erhöhen.

Zweitens sollte sich die offizielle Entwicklungshilfe in dem Maße, wie mehr Entwicklungsländer auf dem privaten Kapitalmarkt kreditfähig werden, auf die bedürftigsten Länder konzentrieren. Hierzu gehören vor allem die dichtbevölkerten Länder Südasiens und eine ganze Reihe kleinerer, doch wirtschaftlich noch wenig entwickelter Länder Afrikas. Diese sind in der Regel durch ungünstige Ressourcenausstattung und einen begrenzten wirtschaftlichen Spielraum gekennzeichnet. Ohne umfangreiche und anhaltende Unterstützung von außen werden diese Länder die Folgen der höheren Ölpreise mit einem überproportionalen Rückgang des Einkommens, des Konsums und der Beschäftigung bezahlen müssen, und alle Programme zur wirtschaftlichen Entwicklung werden chronisch vom Scheitern bedroht sein.

Drittens werden die Entwicklungsländer mit dem schnelleren Wachstumstempo zusätzlicher internationaler Hilfe bedürfen, um die außergewöhnlich hohen Devisenbelastungen tragen zu können, die in den Jahren 1975 und 1976 infolge höherer Ölimportkosten und infolge der durch die Weltrezession erlittenen drastischen Einbußen an Exporterlösen anfallen werden. Ihre Devisenposition wird sich im Verlauf der weltweiten wirtschaftlichen Erholung schnell wieder verbessern, doch müssen sie in der Zwischenzeit weiterhin die Möglichkeit haben, sich auf dem privaten Kapitalmarkt zu verschulden und größere Kredite beim IWF sowie anderen internationalen Finanzinstitutionen und bei der OPEC und den OECD-Ländern aufzunehmen. Mit entsprechenden Krediten wären diese Länder in der Lage, die Übergangsphase bis zu einem weltweiten Konjunkturaufschwung zu überstehen, und sie könnten dabei gleichzeitig noch eine sichere Kapitalanlage bieten. Anderenfalls wäre ihre gegenwärtige und künftige wirtschaftliche Lage ernsthaft gefährdet.

Aus diesen Gründen halten wir es für dringend geboten, daß die Special Oil Facility des IWF erweitert und die Weltbank sowie andere internationale Finanzinstitute mit größeren Finanzmitteln ausgestattet werden. Allgemein glauben wir, daß internationale Ansätze zur Lösung der Ent-

wicklungsprobleme bilateralen Ansätzen überlegen sind und daß ihre vermehrte Anwendung gefordert werden sollte. Beispiele hierfür sind die Schaffung eines landwirtschaftlichen Entwicklungsfonds, wie er auf der UNO-Welternährungskonferenz 1974 vorgeschlagen wurde, und multilaterale Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildung und der technischen Schulung in den Entwicklungsländern. Auf diese Weise könnten die finanziellen Lasten gerecht aufgeteilt werden, und zwar unter den OECD-Ländern, zwischen diesen und der reicheren OPEC, und in einigen Fällen könnten auch die Sowjetunion und einige der osteuropäischen Länder dazu beitragen. Wie wir in der Diskussion um die Währungsreform vorschlagen, sollten die Erlöse aus dem Verkauf des IWF-Goldes als ergänzende Finanzierungsquelle für Entwicklungsvorhaben verwandt werden.

Ebenso wichtig wie die ökonomischen sind die politischen Gründe, die dafür sprechen, sich stärker auf eine multilaterale Form der Entwicklungshilfe zu stützen. Wir halten es für entscheidend, Entwicklungshilfe von speziellen bzw. bilateralen politischen Interessen unabhängig zu halten, und meinen, daß ein multilaterales Vorgehen zur Lösung dieser Probleme einen wirksamen und praktikablen Weg bietet, die internationale Ordnung zu stärken.

IV. Internationale Währungsprobleme

Die Rekonstruktion eines umfassenden Systems von Währungsregeln und -vereinbarungen hat bisher nur bescheidene Fortschritte gemacht, obwohl man schon im Dezember 1971 übereingekommen war, die notwendigen Verhandlungen unverzüglich aufzunehmen. Doch herrschten von Beginn an Ungewißheit und geteilte Meinung darüber, welche Eigenschaften eine verbesserte Währungsordnung haben sollte. Dann entstand eine neue Situation, als es nach der Währungskrise im Februar 1973 zu einem Floaten der Wechselkurse kam, wodurch - wie sich herausstellte - der Zwang zum schnellen Handeln entfiel. Wenig später beherrschten die sich verschärfende Inflation und dringende mit dem Ölpreisanstieg zusammenhängende Währungsprobleme das internationale Interesse und schufen neue Unsicherheiten.

Trotz weitverbreiteter Besorgnis, die an Panik grenzte, erwies sich die bestehende auf flexiblen Wechselkursen beruhende Währungsordnung zusammen mit neuen nationalen und internationalen Kreditfazilitäten als durchaus in der Lage, ein weiteres Wachstum des Welthandels zu ermöglichen, und auch die Kapitalbewegungen fanden weiterhin in unvermindert hohem Umfang statt.

Dennoch sind Probleme aufgetreten. In einigen Fällen ist es zu starken Wechselkursschwankungen gekommen. Der Umstand, daß ein gemeinsames Konzept für eine Kooperation in Währungsfragen fehlt und auch kein echter Konsensus über die gewünschte längerfristige Entwicklung der Weltwährungs-

ordnung besteht, birgt Gefahren für den Welthandel und die internationalen Investitionen.

Zudem sind die Ölkrise und andere Störungen der Weltwirtschaft kein Grund mehr dafür, die Neugestaltung des Weltwährungssystems weiter hinauszuschieben. Zusätzliche Ölfazilitäten stehen inzwischen zur Verfügung, und die Öldefizite scheinen schnell abzunehmen. Praktisch wird in den nächsten Jahren für die meisten Industrieländer keine Veranlassung mehr bestehen, einen besonderen Unterschied zwischen den Importkosten für Öl und allen anderen Posten der Leistungsbilanz zu machen. In der Inflationsbekämpfung werden z.Zt. einige Fortschritte erzielt, und diese Bemühungen könnten verstärkt werden, wenn größeres Vertrauen in das internationale Währungssystem herrschte.

Im letzten Jahr beschränkten sich die Bemühungen um eine Reform der Weltwährungsordnung weitgehend auf institutionelle Fragen wie etwa Vorschläge zur Revision der Quoten und der Stimmanteile der Mitglieder des Internationalen Währungsfonds. Wichtigere Fragen über den Wechselkursmechanismus und die Funktion der Währungsreserven bleiben unbeantwortet. Ein detaillierter Plan zur baldigen Lösung aller Probleme scheint gegenwärtig nicht realistisch. Dennoch meinen wir, daß es notwendig und auch möglich ist, eine weitgehende Übereinstimmung über die wesentlichen Merkmale des Weltwährungssystems zu erzielen und Schritt für Schritt mit einem Programm zur Realisierung einiger der zentralen Elemente dieses Systems zu beginnen.

Die Kernfrage bei der Entwicklung des neuen Systems ist unserer Meinung nach die, wie ein geeigneter Ausgleich zwischen der wachsenden internationalen Wirtschaftsintegration und der Forderung nach nationaler Autonomie in der Wirtschaftspolitik gefunden werden kann. Zwei Fragen sind dabei besonders wichtig: (1) Wieviel Wechselkursflexibilität ist zum Ausgleich der Zahlungsbilanz notwendig und wieviel internationale Koordination erfordert ein System flexibler Wechselkurse? (2) Wie soll die Zusammensetzung und das Volumen der internationalen Währungsreserven und der internationalen Liquidität bestimmt werden?

Wechselkursflexibilität und Zahlungsbilanzausgleich

Die über einen Zeitraum von zwei Jahren gesammelten Erfahrungen mit allgemeiner Wechselkursflexibilität, einschließlich frei beweglicher Kurse für die wichtigsten Währungen bei unterschiedlichem, doch erheblichem Ausmaß der Zentralbankintervention, lassen verschiedene Schlüsse zu. Flexible Kurse haben ganz offensichtlich die Welt in die Lage versetzt, eine Periode beispielloser wirtschaftlicher Turbulenzen durchzustehen. Trotz der Unruhen über die Ölpreise und trotz erheblicher Unterschiede in den Inflationsraten wurde gemeinhin nicht zu neuen Kontrollen der Handels- und Kapitalströme Zuflucht genommen. Die Devisenmärkte blieben durchgehend geöffnet, was in krassem Gegen-

satz zu den Ereignissen Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre steht, als das Bretton-Woods-Abkommen unter Druck geriet. Tatsächlich nahmen die internationalen Handels- und Kapitalströme bis zum Beginn der Weltrezession weiterhin schnell zu, und die augenblickliche Kontraktion des Welthandels scheint eher auf eine Abschwächung der wirtschaftlichen Aktivität als auf Währungsschwierigkeiten zurückzugehen. Die beträchtlichen Wechselkurskorrekturen, die vor und nach Beginn des Floatens erfolgten, scheinen erheblich dazu beigetragen zu haben, einige der chronischen Zahlungsbilanzungleichgewichte der späten sechziger und siebziger Jahre - vor allem das Defizit der Vereinigten Staaten und den Überschuß Japans - zu beseitigen.

Was die durch die Erdölpreispolitik verursachten Ungleichgewichte betrifft, steht außer Frage, daß nach dem Preisanstieg Anfang 1974 kein generelles Wechselkursrevirement gegenüber der OPEC das Zahlungsbilanzgleichgewicht der Verbraucherländer insgesamt hätte wiederherstellen können. Doch hat die Tatsache, daß die Wechselkurse der einzelnen Industrieländer flexibel reagieren konnten, die Anpassungsprobleme für die am schlimmsten betroffenen Länder erleichtert, ohne eine Welle von Währungsunruhen oder eine Verbreitung von Kontrollen auszulösen.

Flexibilität bedeutet, daß die Wechselkursänderungen verläßlich einen großen Teil der notwendigen Anpassung an unterschiedliche Inflationsraten und andere Veränderungen in den Wettbewerbspositionen vollziehen. In diesem Sinne werden flexible Kurse zweifelsohne Bestandteil eines jeden neuen Währungssystems sein.

Doch dürfen wir nicht übersehen, daß das Floaten bisher nicht so reibungslos funktionierte, wie es verschiedentlich prophezeit wurde. Auch wenn man die seit 1973 sprunghaft gestiegenen Zahlungen für Erdöl berücksichtigt, haben die Wechselkurse empfindlicher reagiert als erwartet, was die Vermutung nahelegt, daß die private Spekulation beim Floaten nicht immer ausgleichend wirkt. Auch ist es nicht wahrscheinlich, daß diese Wechselkursschwankungen durch fehlerhafte Interventionen der Zentralbanken verursacht wurden; denn die Zentralbanken haben ihre Interventionstätigkeit auf den Devisenmärkten erst einige Monate nach Beginn des Floatens im Jahre 1973 wieder in relevantem Umfang aufgenommen.

Seitdem scheinen sich Devisenkäufe und -verkäufe der Zentralbanken nicht ausgeprägt gegen bestehende Markttrends gerichtet zu haben, sondern konzentrierten sich wahrscheinlich auf den Ausgleich der extremsten Kursschwankungen. Offensichtlich fällt den Zentralbanken die Aufgabe zu, Wechselkursschwankungen in akzeptablen Grenzen zu halten.

Die Wechselwirkung zwischen unbeständigen Wechselkursen und nationaler Wirtschaftspolitik wirft weitere fundamentale und schwierige Probleme auf. Z.B. mag ein Land, das eine expansive Geldpolitik zur Erhöhung von Produktion und Beschäftigung verfolgen will, bereit sein zu akzeptieren, daß seine Politik bei flexiblen Kursen wahrscheinlich zu einer Abwertung führt, die vielleicht weit unter dem Kurs liegt, der

bei den gegebenen Wettbewerbsbedingungen gerechtfertigt wäre; es mag durchaus bereit sein, die nachteiligen Konsequenzen in Form höherer Importpreise und verschärften inflationären Drucks auf sich zu nehmen. (Diese Folgen werden wahrscheinlich schneller zutage treten als bei festen Wechselkursen, bei denen es zunächst zu einem Verlust von Währungsreserven käme.) Auf jeden Fall werden die Handelspartner mit betroffen, und diese mögen die neue Situation für unvereinbar mit ihrer eigenen Geldpolitik halten. Deshalb beseitigen flexible Wechselkurse nicht die Notwendigkeit einer internationalen Zusammenarbeit, und der Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente im Inland bleibt - soweit sich Rückwirkungen auf die Wechselkurse ergeben, eine Angelegenheit von multilateralem Interesse.

Obwohl Forderungen nach Handelsrestriktionen bei flexiblen Wechselkursen weniger wahrscheinlich sind, ist es doch möglich, daß ein Druck in dieser Richtung ausgeübt wird. Sicher liegt ein Weg, die Importe zu reduzieren und die Exporte anzuregen, darin, den Kurs einer Währung absinken zu lassen. Doch die Reaktion auf solch eine Politik mag als zu langsam und ungewiß angesehen werden, oder eine Regierung könnte die einer Abwertung folgende allgemeine Erhöhung der Importpreise nicht akzeptieren wollen. Selektive Maßnahmen gegen Importe und zur Begünstigung von Exporten erscheinen sicherer und politisch weniger gefahrvoll. Auch ist zu bedenken, daß das Sinken des Außenwerts einer Währung den Anstieg des Kurswerts der anderen Währungen impliziert. Sind größere Handelspartner beteiligt, so wird es in dem Land, dessen Währung (infolge des Kursverfalls einer anderen Währung) aufwertet, zu einer Stimulierung des Imports kommen, während die Exportindustrie benachteiligt wird. In dieser Situation könnte es schwerfallen, der Versuchung zu widerstehen, Importrestriktionen und Exportsubventionen einzuführen. Kurz gesagt, in dem Maße, wie sich die Regierungen nicht wenigstens grundlegend darüber einigen können, welche Wechselkurse angemessen sind und welche nicht, wird potentiell immer ein Druck vorhanden sein, handelsverzerrende Maßnahmen zu ergreifen.

Diese Überlegungen sind es, die uns zu der Schlußfolgerung veranlassen, daß sogar bei substantieller Wechselkursflexibilität eine umfangreiche internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik erforderlich ist. Wenn man sich nicht ausschließlich auf einen objektiven und unparteiischen Marktmechanismus zur Stabilisierung der Wechselkurse verlassen kann, müssen Mittel gefunden werden, um sicherzustellen, daß die Maßnahmen einzelner Zentralbanken - oder nationaler Regierungen - nicht gegeneinander wirken oder sich gegenseitig aufheben. Tatsächlich impliziert schon die bloße Vorstellung einer Währungsordnung das Vorhandensein von vereinbarten Regeln und Richtlinien, die wenigstens der Tendenz nach dazu führen, daß die wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Partner im Hinblick auf die Ziele der Vollbeschäftigung und der Preisstabilität untereinander konsistent sind.

Wir unterschätzen auf keinen Fall die Schwierigkeit, ohne weiteres anwendbare internationale Regeln in diesem Bereich aufzustellen. Es bestehen inhärente Unsicherheiten darüber, welche Wechselkurse bei gegebenen wirtschaftlichen Bedingungen die richtigen sind. Nationale Überlegungen werden oft bei Entscheidungen über die Geld- und Fiskalpolitik als vordringlich erscheinen. Jegliche Form einer internationalen Überwachung nationaler Wechselkurspolitik muß sich zweifellos erst im Laufe der Zeit entwickeln. Sie wird dabei Devisenmarktinterventionen, Auslandskredite, die Gefahren einer Rückkehr zu Devisen- und Handelskontrollen, die nationale Geldpolitik und andere wirtschaftspolitische Maßnahmen zu berücksichtigen haben, da all dies sich auf die Ziele einer international verstandenen Wechselkurspolitik auswirkt. Wesentliches Ziel sollte es sein, nationalen Entscheidungen im Rahmen der für den Schutz der Interessen anderer Länder notwendigen und international festzulegenden Kriterien einen weiten Freiraum zu lassen. In dieser Hinsicht wäre es nützlich, objektive oder zumindest präsumptive Indikatoren für den wirtschaftlichen Wandel zu haben.

Wir meinen, daß dem Internationalen Währungsfonds eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung eines geeigneten analytischen Rahmens für diesen Abstimmungsprozeß zufällt, ebenso wie die Verantwortung für die Aufsicht und Kontrolle, die erforderlich sind, das System funktionsfähig zu machen. Eine Koordinierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen wird zwangsläufig ständige enge Konsultationen unter den wichtigsten Handelspartnern erfordern.

In der Realität können wir uns eine Vielfalt verschiedener Währungsbeziehungen zwischen den einzelnen Ländern vorstellen. Insbesondere wäre denkbar, daß eine oder mehrere Ländergruppen, die wirtschaftlich eng verbunden sind und eine ausreichende politische Bindung besitzen, um eine abgestimmte Wirtschaftspolitik zu entwickeln und durchzusetzen, an festen Wechselkursen mit relativ geringer Bandbreite festhalten wollen. Die Europäische "Schlange" ist ein offensichtliches Beispiel. Andere Länder wiederum mögen sich für sehr viel größere Flexibilität der Wechselkurse sowohl untereinander als auch gegenüber einer Ländergruppe mit festen Wechselkursen entscheiden. Es gibt keinen Grund dafür, daß Vielfalt in diesem Sinne inkonsistent sein sollte mit einer sich entwickelnden internationalen Ordnung.

Wir glauben, daß es bei frei beweglichen Wechselkursen für die Haupt-handelspartner sinnvoll sein könnte, einen breiten Schwankungsbereich für die Wechselkurse - zumindest informell - festzulegen, um eine solche Zone als Indikator für die Koordinierung ihrer Interventionspolitik und anderer wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu benutzen. Solche Zonen müssen nicht offiziell bekanntgegeben werden, wenn man sich informell darauf geeinigt hat, und brauchten deshalb auch nicht streng "verteidigt" zu werden. Natürlich würden diese Zonen Änderungen unterliegen.

Im Laufe der Zeit mögen es einige Partnerländer für möglich und wünschenswert halten, festere Interventionspunkte bekanntzugeben. In gewisser Weise bedeutet dies, daß sie sich in Richtung auf ein flexibles System "fester Leitkurse" hinbewegen. In jedem Fall sollten solche Vorhaben einer angemessenen internationalen Prüfung und Kontrolle unterzogen werden, um sicherzustellen, daß die Interessen anderer Länder berücksichtigt werden. Implizit liegt dieser Ansicht die Überzeugung zugrunde, daß ein geregeltes System flexibler Wechselkurse nicht instabil sein muß und durch seinen Beitrag zu einem wirksameren Anpassungsprozeß den Bedürfnissen eines jeden Landes entsprechen kann, sei es groß oder klein, entwickelt oder in der Entwicklung begriffen.

Währungsreserven und internationale Liquidität

Die Währungsreserven werden weiterhin eine große Bedeutung für die Funktionsfähigkeit eines internationalen Währungssystems haben. Da selbst bei erheblichen Wechselkursbewegungen ein Zahlungsbilanzausgleich offensichtlich nicht sofort erwartet werden kann, halten die Regierungen es zu Recht für notwendig, daß ihre Zentralbanken über genügend Devisenreserven zur Leistung umfangreicher Zahlungen an andere Länder verfügen.

Die Frage, wie das Angebot an Währungsreserven zu kontrollieren ist, hat die Währungsdiskussion seit über einer Dekade beschäftigt. Jahrelang bestanden Bedenken, ob möglicherweise nicht genügend Reserven vorhanden sind; heute wird befürchtet, daß sie in überhöhtem Maße geschaffen werden und damit den inflationären Druck verstärken. Darüber hinaus mag die Zusammensetzung des gegenwärtigen Reservebestandes aus Dollar und anderen Währungen eine Ursache der Instabilität der Wechselkurse sein. Eine Änderung des gegenwärtigen Systems sollte darauf abzielen; das Volumen und die Zusammensetzung der Währungsreserven unter internationale Kontrolle zu bringen. Die Reserven dürfen weder so weit erhöht werden, daß sie die Inflation verstärken, noch in so geringem Umfang ausgeweitet werden, daß sie das Wachstum der Weltwirtschaft hemmen.

Der Gesamtbestand an Währungsreserven nahm in den letzten fünf Jahren von 1970 bis 1975 um mehr als das Doppelte zu, zunächst durch die großen US-Dollarströme und dann 1974 durch das Ansammeln riesiger Überschüsse bei den ölproduzierenden Ländern. In dem Maße, wie das Gold in den Währungsreserven zu einem Preis bewertet würde, der näher am freien Marktpreis als am offiziellen IWF-Preis liegt, wäre die Zunahme der Gesamtreserven noch erheblich größer. Es ist gegenwärtig besonders notwendig, die Schaffung von Währungsreserven international zu regeln, weil die gegenwärtige Tendenz, die Währungsreserven eher aufzublähen als zu konsolidieren, das Währungssystem destabilisieren könnte; und weil Aktionen, durch die das Gold wieder eine führende Rolle erhalten könnte, ein gefährliches Inflationspotential in sich bergen.

Bewertet man das Gold zum offiziellen IWF-Preis, so betragen die Weltwährungsreserven gegenwärtig 220 Mrd. US- $\text{\$}$; sie bestehen in erster

Linie aus Landeswährungen (etwa 155 Mrd. US-\$, von denen zwei Drittel aus Dollar und ein Drittel aus D-Mark, Sterling und anderen Währungen bestehen) und erst in zweiter Linie aus Gold (etwa 43 Mrd. US-\$). Nur ein geringer Teil (etwa 10 Mrd. US-\$) besteht aus Sonderziehungsrechten (SZR), einer Form der internationalen Liquidität, die speziell aufgrund der Schwächen der beiden anderen großen Reservemedien geschaffen wurde. Das anhaltende Übergewicht des Währungsanteils an der internationalen Liquidität und der Trend zu einer schnell zunehmenden Diversifizierung während der letzten Jahre sind eine potentielle Bedrohung der Währungsstabilität. Gold ist trotz seiner historischen Rolle kein geeignetes Reservemedium für ein rationales Währungssystem, da sein Angebot sich der internationalen Kontrolle entzieht.

Um es näher auszuführen: Das Volumen der als Reservemedium verwendeten Währungen ist von Ereignissen abhängig, die im wesentlichen unbeabsichtigt und zufällig sind. Vor dem Übergang zum Floaten wurden die Währungsreserven in großem Umfang durch Defizite der Reservewährungsländer geschaffen und standen in keinem spezifischen Verhältnis zum Bedarf an internationaler Liquidität. Im gegenwärtigen System hängt die Schöpfung oder Vernichtung internationaler Liquidität von dem Entschluß der Zentralbanken ab, auf den Devisenmärkten zu intervenieren. Somit besteht keine systematische Beziehung zwischen der Schaffung von und dem Bedarf an internationaler Liquidität. Wenn zudem Reservewährungen bestimmter Länder in überhöhtem Umfang angeboten werden oder auf andere Art Vertrauen verlieren, muß erwartet werden, daß die Zentralbanken zu attraktiveren Aktiva übergehen. Praktisch bedeutet dies, daß die Zentralbanken in andere Reservewährungen gehen und somit möglicherweise eine weitere Verschärfung der Kursschwankungen verursachen.

Gold ist wie die Reservewährungen ein unberechenbares Element im Währungssystem. Sicherlich sind neue größere Goldfunde, die die Währungsreserven anschwellen lassen würden, nicht sehr wahrscheinlich, wenn auch nicht völlig auszuschließen. Eher scheinen die wichtigsten Produzenten, Südafrika und die Sowjetunion, ihre Produktionskapazität reduziert zu haben, so daß eine Auffüllung der Währungsreserven aus der laufenden Goldproduktion wahrscheinlich ständige Preiserhöhungen erfordert. Diese traditionelle Währungsgrundlage ist also bei weitem kein stabilisierender Faktor, sondern könnte sich sehr wohl als das unzuverlässigste und unbeständigste aller denkbaren Reservemedien im Weltwährungssystem herausstellen. Seit einigen Jahren herrscht Einigkeit darüber, daß man sich nicht auf Gold als Quelle neuer internationaler Liquidität verlassen wolle und daß die Bedeutung des Goldes für das Währungssystem abnehmen sollte. Im Gegensatz dazu hat man vor kurzem jedoch auch vereinbart, daß die Währungsbehörden ihre Goldreserven zum Marktpreis bewerten dürfen. Wenn man dies wörtlich nähme und die Zentralbanken bereit wären, bei ihren Transaktionen untereinander Währungsgold zu verwenden, würde dies eine

massive Erhöhung des effektiven Reservebestandes bedeuten. Die Folge könnte sein, daß Gold wieder zu einer Hauptkomponente der Währungsreserven würde.

Weitreichende Folgen wären vorauszusehen. Die wichtigsten wären die Verstärkung des inflationären Drucks infolge des plötzlichen und drastischen Anschwellens der Währungsreserven in Ländern mit umfangreichen Goldbeständen. Eine andere Konsequenz wären verschärfte politische Spannungen. Südafrika und die Sowjetunion würden durch einen garantierten hohen Goldpreis Gewinne erzielen. Die Industrieländer mit den größten Goldbeständen - die Vereinigten Staaten, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, die Schweiz, Italien und die Niederlande - würden über erheblich höhere Währungsreserven verfügen, während andere Länder wie Japan und das Vereinigte Königreich von dieser Maßnahme weniger profitierten. Die Entwicklungsländer insgesamt, die weniger als 10 vH des offiziellen Währungsgoldbestandes der Welt besitzen, hätten Grund genug, sich über diese einseitige Höherbewertung der Weltwährungsreserven zu beschweren. Schließlich würden die Goldspekulanten ihre kühnsten Erwartungen realisiert sehen und sicher eine neue Spekulationsrunde beginnen, die das Vertrauen in die nationalen Währungen zu einer Zeit weiter schwächen würde, in der dieses Vertrauen so sehr gebraucht wird.

Die sowohl für die Reservewährungen als auch für das Gold charakteristische Instabilität ist ein Argument für Maßnahmen, die eine bessere internationale Kontrolle der Zusammensetzung und des Volumens der internationalen Reserven ermöglichen. Dies könnte durch eine Konsolidierung der Reservewährungen in Sonderziehungsrechte erreicht werden und durch eine Übereinkunft über Regeln, die die abnehmende Bedeutung des Goldes für das Währungssystem sicherstellen. Beide Maßnahmen würden das Währungssystem in Richtung auf einen SZR-Standard hin entwickeln.

Pläne für eine Konsolidierung der Reservewährungen in SZR sind im Verlauf der Konferenzen über die Reform der Währungsordnung entworfen worden. Die nationalen Währungsbehörden würden einfach ihre Währungsreserven beim IWF im Austausch für einen entsprechenden Betrag an SZR deponieren. Der IWF würde dann über eine Umwandlung seiner neuen Währungsguthaben in langfristige Schuldverschreibungen der betreffenden Ausgabeländer verhandeln. Mit Abschluß dieser Transaktionen würde die internationale Währungsgemeinschaft, repräsentiert durch den IWF, über verbesserte Möglichkeiten verfügen, das Wachstum des zukünftigen Bestandes an internationalen Währungsreserven auf internationaler Ebene festzulegen. Es läge in der Macht der gemeinsam handelnden Regierungen, die Gefahren von zu viel bzw. zu wenig internationaler Liquidität zu vermeiden.

Ein nützlicher Aspekt einer solchen Konsolidierung könnte in der Teilnahme von Mitgliedern der OPEC liegen, von denen einige über große

Währungsguthaben in Dollar und in anderen Währungen verfügen. Ihnen könnte erhebliches Gewicht bei der Bestimmung über die Art der Umwandlung zukommen. Sie würden dann auch daran interessiert sein, daß das Währungssystem danach wirklich funktioniert, und sich zudem mitverantwortlich fühlen.

Bei der Konsolidierung der Reservewährungen wirft vor allem die Liquidation des Dollarüberhangs einige schwerwiegende Fragen auf. Welchen Zinssatz sollen die Vereinigten Staaten zahlen? Soll für eine Wertgarantie der vom IWF gehaltenen Dollarschuldverschreibungen gesorgt werden? Soll eine Schuldentilgung, über eine wie lange Zeit auch immer, vorgesehen werden oder sollen die Transaktionen als eine Konsolidierung von Schulden betrachtet werden, die unbefristete Zinszahlungen erfordern, jedoch nie zurückgezahlt werden müßten?

Ein idealer Weg, die abnehmende Bedeutung des Goldes für das Währungssystem sicherzustellen, wäre der, daß im Rahmen des Konsolidierungsabkommens alle Länder ihr Währungsgold zum offiziellen Goldpreis von 42 US-\$ pro Unze in SZR umtauschten. Leider ist dieser Weg z. Zt. nicht realistisch, auch gibt es keine Kriterien für einen anderen sinnvollen Goldpreis, der als Basis für diese Konversion dienen könnte.

Wir kommen deshalb zu dem Schluß, daß der beste Weg, das Währungssystem gegen die Möglichkeit einer immensen Expansion der Goldreserven zu schützen, der wäre, daß die Währungsbehörden sich weiter an das Verbot halten, untereinander Gold über dem offiziellen Goldpreis zu handeln. Ferner sollte ihnen untersagt werden, Gold auf dem freien Markt zu kaufen, zu welchem Preis auch immer. Diese Schritte würden zur Stabilisierung des offiziellen Währungsbestandes beitragen und den Preis, mit dem die einzelnen Länder ihr eigenes Währungsgold bewerten, zu einem akademischen Problem machen. Diese Maßnahmen würden jedoch nicht verhindern, daß Gold zu einem über dem offiziellen Preis von 42 US-\$ pro Unze liegenden Preis als Sicherheit für Kredite verwendet wird, wofür es bereits einen Präzedenzfall gibt. Außerdem könnten die Zentralbanken weiterhin Gold auf dem freien Markt verkaufen.

Als zweiten Schritt meinen wir, sollte der IWF seine Goldbestände, die offiziell bewertet 6,7 Mrd. US-\$ betragen, nach und nach an industrielle und private Abnehmer verkaufen. Die Gewinne könnten zur Finanzierung großzügiger nichtkommerzieller Hilfe an die ärmsten Entwicklungsländer zu besonders günstigen Bedingungen verwendet werden. Der Gesamterlös, den der IWF erzielen könnte, kann jetzt nicht genau bestimmt werden, da sich die Aufnahmefähigkeit des freien Goldmarktes verringern würde, wenn die Spekulanten erst einmal davon überzeugt wären, daß die Währungsinstanzen zu keinem Preis wieder Gold kaufen werden. Doch könnte, je nach Erwartungen über den Verlauf der Weltinflation, die spekulative Nachfrage immer noch von Bedeutung sein. Auf jeden Fall können bei vorsichtiger Verkaufspolitik durch die Auf-

lösung des Goldbestandes des IWF für eine Reihe von Jahren zusätzliche Ressourcen für die Entwicklungshilfe bereitgestellt werden.

Wir sind der Ansicht, daß eine sorgsam gehandhabte Auflösung der IWF-Bestände an Währungsgold die derzeitigen besten Aussichten bietet, die Reform der Weltwährungsordnung mit multilateraler Entwicklungshilfe zu verbinden. Die bekannteren Vorschläge, die in den letzten Jahren gemacht wurden und darauf hinauslaufen, den Entwicklungsländern oder den Institutionen für Entwicklungshilfe in größerem Umfang neue SZR zuzuteilen, haben wenig praktische Bedeutung, solange kein oder nur ein beschränkter Bedarf besteht, die Weltwährungsreserven durch die Zuteilung neuer SZR zu erhöhen. Mit der Zeit jedoch könnte ein solcher Bedarf entstehen. Folglich bleibt die Zuteilung von SZR ein möglicher Weg, die für Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen aufgewendeten Mittel aufzustocken. Doch selbst dann wird das Ziel einer Verknüpfung der SZR mit der Entwicklungshilfe gegen das Risiko abzuwägen sein, daß die Entscheidung über die Zuteilung der SZR - die sich im wesentlichen nach der erforderlichen Entwicklung der internationalen Liquidität richten sollte - zusätzlich erschwert und das Vertrauen in die SZR als internationales Zahlungsmittel vielleicht beeinträchtigt wird.

V. Schlußfolgerungen

Die industrialisierte Welt befindet sich schon seit einiger Zeit in einer schweren Rezession, die einer weltweiten Hochkonjunktur mit inflationären Wirkungen folgte. Es handelt sich jedoch nicht um eine Krise der Weltwirtschaftsordnung. Vielmehr hat die internationale Handels- und Währungsordnung eine bemerkenswerte Fähigkeit bewiesen, mit den Problemen fertig zu werden, die sich aus der weltweiten Inflation und dem plötzlichen Steigen der Energiekosten ergeben haben. Wir glauben, daß die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die in den meisten Industrieländern bereits ergriffen oder in die Wege geleitet wurden, eine substantielle Erholung der wirtschaftlichen Aktivität etwa im Laufe des nächsten Jahres herbeiführen werden.

Eine kurzfristig herbeigeführte wirtschaftliche Erholung garantiert jedoch keineswegs, daß das wirtschaftliche Potential längerfristig voll genutzt werden wird. Inflationärer Druck und die Notwendigkeit struktureller Anpassungen werden noch einige Zeit weiter bestehen bleiben. Infolgedessen kann die Arbeitslosenquote weiterhin sehr hoch bleiben. Diese Probleme werden sich in den verschiedenen Industrieländern in unterschiedlicher Weise manifestieren, und daher werden auch die geeigneten wirtschaftspolitischen Maßnahmen von Land zu Land verschieden sein. Jedoch ist das Ausmaß der Interdependenz so groß geworden, daß bei den wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Tatsache Rechnung getragen werden muß, daß das Vorgehen eines jeden Landes Rückwirkungen auf die anderen Länder hat. In der Tat wird entschlossenes Vorgehen erforderlich sein,

um mit den Problemen fertig zu werden, und dieses Vorgehen wird gut koordiniert werden müssen.

Wir plädieren nicht für Wachstum um seiner selbst willen. Ohne Frage sollten der Schutz und die Erhaltung der Umwelt dann Vorrang vor dem wirtschaftlichen Wachstum haben, wenn sich tatsächlich ein Konflikt zwischen diesen Zielen ergibt. Auch soll nicht behauptet werden, daß materieller Fortschritt das einzige Erfordernis für die Verbesserung der Lebensqualität ist. Aber eine angemessen hohe Auslastung des Produktionspotentials unserer Länder ist eine notwendige Bedingung für mehr Wohlfahrt in der ganzen Welt und besonders für einen erfolgreichen Kampf gegen die Armut. Diese Feststellung trifft insbesondere auf Entwicklungsländer zu, die, wenn man die ölproduzierenden Länder außer acht läßt, schwer von der Rezession in Nordamerika, Japan und Westeuropa getroffen worden sind und die am meisten von Maßnahmen profitieren würden, die für ein hohes und stabiles Niveau wirtschaftlicher Aktivität in den Industrieländern sorgen.

Internationale Maßnahmen zur Förderung eines weltweiten wirtschaftlichen Wachstums

Im Hauptteil dieses Berichts haben wir eine Reihe von Maßnahmen im Bereich der internationalen Wirtschaftspolitik genannt, von denen wir glauben, daß sie das wirtschaftliche Wachstum in der Welt auf einem dauerhaften Niveau fördern würden. Diese Maßnahmen bauen eher auf der bestehenden Struktur multilateraler Kooperation auf als daß sie diese ersetzen.

Dennoch sind unsere Vorschläge anspruchsvoll. Sie enthalten die Forderung nach wesentlichen Fortschritten in der internationalen Zusammenarbeit und den Hinweis darauf, daß eine weltwirtschaftliche Sicht notwendig ist, in der den Belangen der Entwicklungsländer zukünftig weit mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird. Wir sind der Meinung, daß Fortschritte in den drei von uns im folgenden skizzierten Bereichen wesentlich dazu beitragen würden, ein produktiveres und gerechteres Weltwirtschaftssystem zu schaffen.

Internationaler Handel

Die Tokio-Runde der Handelskonferenz sollte benutzt werden, um:

- die Zölle auf Industrieerzeugnisse wesentlich herabzusetzen,
- nichttarifäre Hemmnisse zu reduzieren oder zu beseitigen,
- für den Übergang ein Paket von Zollsenkungen auf Güter zu empfehlen, die für Entwicklungsländer von besonderem Interesse sind,
- das System der allgemeinen Zollpräferenzen auszubauen und weitgehend zu liberalisieren,
- den Wert und die Dauerhaftigkeit von Handelskonzessionen durch die Be-

schränkung von Schutzklauseln gegen Importe zu untermauern,

- neue internationale Regeln gegen den Gebrauch von Exportembargos und -kontrollen zu entwickeln,
- Vereinbarungen zwischen Produzenten und Konsumenten herbeizuführen mit dem Ziel, die Fluktuation auf den Rohstoffmärkten zu verringern,
- Handelsbeschränkungen bei landwirtschaftlichen Produkten aus der gemäßigten Zone abzubauen und, parallel dazu, wieder Getreideläger unter Berücksichtigung von Reserven für Hungersnöte anzulegen, und zwar auf multilateraler Basis,
- das GATT durch Einführung neuer Mechanismen zur Beilegung von Konflikten im internationalen Handel zu stärken.

Diese Maßnahmen würden praktikable Grundlagen schaffen für eine allmähliche weltweite Reallokation wirtschaftlicher Aktivität, für eine Steigerung des Wettbewerbs und für eine Verminderung langfristiger Inflationstendenzen. Solche Maßnahmen würden den Entwicklungsländern erweiterte Möglichkeiten zu Expansion und Diversifikation geben, indem sie Barrieren beseitigen, die bislang verhindern, daß diese Länder ihre Ressourcen so effizient wie möglich nutzen. Diese Maßnahmen würden dazu beitragen, den Zugang zu wichtigen Rohstoffen zu sichern und kostspielige Fluktuationen auf den Rohstoffmärkten zu verringern. Darüber hinaus würde eine Beseitigung von Verzerrungen des internationalen Handels ein wichtiges Mittel für die Beseitigung von Verzerrungen im Bereich der internationalen Investitionen sein und dazu beitragen, daß sichergestellt wird, daß der Nutzen solcher Investitionen gerecht geteilt wird.

Internationale Investitionen und Entwicklungshilfe

Vier Maßnahmen werden vorgeschlagen:

- Ein Stillhalteabkommen auf den Gebieten der Steuervergünstigungen und anderer Investitionsanreize und Auflagen, die die Investitionsströme verzerren und die Produktionseffizienz vermindern. (Schließlich sollte eine Reduktion dieser Verzerrungen auf multilateraler Basis ausgehandelt werden.)
- Vereinbarung internationaler Regeln über die Behandlung von multinationalen Unternehmen auf den Gebieten des Kartellrechts und der Körperschaftsbesteuerung.
- Entwicklung zusätzlicher Möglichkeiten für den Transfer von Kapital, Management, Marketing-Techniken und Technologie in Entwicklungsländer, die mit den politischen Prioritäten in diesen Ländern konsistent sind.
- Ausweitung des Kapitalexports in Entwicklungsländer einschließlich

einer Verstärkung der multilateralen Mittel.

Dies erfordert:

- (1) Maßnahmen, die die Fähigkeit der schneller wachsenden Entwicklungsländer fördern, sich bei internationalen Finanzinstitutionen und auf privaten Kapitalmärkten zu verschulden;
- (2) Maßnahmen, die den Umfang der Entwicklungshilfe zu Vorzugsbedingungen an die ärmsten Länder erhöhen.

Ein solches Vorgehen würde zusammen mit den vorher erwähnten Handelsmaßnahmen die gegenwärtig durch ausländische Direktinvestitionen und durch das Verhalten der multinationalen Unternehmen hervorgerufenen politischen Spannungen verringern helfen und eine festere und dauerhaftere Basis für eine gerechte und effizientere Nutzung der verfügbaren Ressourcen schaffen. Sie sind auch notwendig, um den Entwicklungsländern zu helfen, den starken Belastungen zu begegnen, die ihnen im Laufe der kommenden Jahre aus den höheren Ölimportkosten und den Folgen der weltweiten Rezession erwachsen werden.

Das internationale Währungssystem

Drei währungspolitische Leitlinien werden vorgeschlagen:

- Multilaterale Regeln und Richtlinien für ein System zu entwickeln, das weiterhin einen bedeutenden Grad an Wechselkursflexibilität aufweist.
- Eine Konsolidierung der verschiedenen Reservewährungen - vor allem des US-Dollars, aber auch der D-Mark, des Pfund Sterling und anderer Währungen - in Sonderziehungsrechte anzustreben und Maßnahmen gegen eine Verstärkung der Rolle des Goldes als Währungsreserve zu ergreifen.
- Den IWF zu veranlassen, seine Bestände an Währungsgold, die offiziell mit 6,7 Mrd. US-\$ bewertet sind, nach und nach auf dem freien Markt zu verkaufen, um mit den Erlösen Entwicklungshilfe zu besonders günstigen Bedingungen an die ärmsten Entwicklungsländer zu finanzieren.

Diese Maßnahmen würden das Wachstum des Welthandels und der internationalen Investitionen fördern und neue Quellen für die Hilfe an Entwicklungsländer schaffen.

Schlußbemerkungen zur wirtschaftlichen Interdependenz

Wir haben betont, daß internationale Kooperation eine engere Koordinierung nationaler wirtschaftspolitischer Maßnahmen einschließen muß. Diese Notwendigkeit spiegelt sich deutlich wider in der gegenwärtigen Lage der Wirtschaft, die klar erkennen läßt, daß die Gesamtnachfrage angeregt werden muß. Länder mit großen Exportsektoren können eine Ausweitung der Nachfrage auch infolge expansiver Maßnahmen anderer Länder erwarten. Aber es wird keine allgemeine Expansion geben, wenn jedes Land in Untä-

tigkeit verharret und auf Impulse aus anderen Ländern wartet, die einen exportinduzierten Aufschwung im eigenen Land in Gang bringen sollen. Wenn sich dann jedoch ein starker Aufschwung anbahnt, könnten die Regierungen gezwungen sein, ihre Maßnahmen zu koordinieren, um die Auswüchse eines unkontrollierten Booms wie 1972/73 zu vermeiden.

Zwei weitere Überlegungen sind für ein erfolgreiches Funktionieren der Weltwirtschaft wichtig. Erstens sind wir beeindruckt von der Stärke der bestehenden inflationären Kräfte in der Europäischen Gemeinschaft, Japan und Nordamerika. Diese inflationären Kräfte resultieren in hohem Maße aus Forderungen, die zu erfüllen sogar über die Möglichkeiten gut funktionierender Volkswirtschaften hinausgeht. Alle industrialisierten Länder müssen nach Wegen suchen, diese Forderungen einzudämmen, um eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung zu ermöglichen.

Zweitens wird der Kapitalbedarf in Zukunft wahrscheinlich größer sein als in der Vergangenheit. Der Kapitalbedarf für die Energieproduktion und für die Reduzierung der Umweltverschmutzung wird in den Industrieländern ansteigen; auch die Entwicklungsländer werden nach wie vor einen enormen Kapitalbedarf haben. Bei der Wahl geeigneter Expansionsmaßnahmen müssen die Regierungen daher solche Maßnahmen vermeiden, die zu einer anhaltenden Reduzierung der Sparquote führen. Gleichzeitig wird durch diese voraussichtliche Kapitalknappheit die Notwendigkeit von Maßnahmen betont, mit deren Hilfe der Kapitaleinsatz weltweit so effektiv wie möglich erfolgen kann.

Teilnehmer

Professor Jacques de Bandt	Institut de Recherches en Économie de la Production, Nanterre
Carl E. Beigie	C.D. Howe Research Institute, Montreal
C. Fred Bergsten, Ph.D.	Brookings Institution, Washington, D.C.
Professor H.C. Bos	Erasmus Universität, Rotterdam
Professor James S. Duesenberry	Harvard University, Cambridge, Mass.
Professor J.H. Dunning	University of Reading
Edward R. Fried	Brookings Institution, Washington, D.C.
Professor Dr. Herbert Giersch	Institut für Weltwirtschaft, Kiel
Professor Kenzo Hemmi	Universität Tokio
Hisao Kanamori	Japan Economic Research Center, Tokio
Dr. Yoichi Okita	Economic Planning Agency, Tokio
Professor Dr. Karl Schiller	Universität Hamburg; ehem. Minister für Wirtschaft und Finanzen
Pierre Paul Schweitzer	Bank of America International, Paris; ehem. Geschäftsführender Direktor des Internationalen Währungsfonds
Toshio Shishido	Nikko Research Center Ltd., Tokio
Philip H. Trezise	Brookings Institution, Washington, D.C.
Paul A. Volcker	Princeton University, Princeton, N.J.; ehem. Under Secretary of the Treasury

Beobachter

Dr. Juergen B. Donges	Institut für Weltwirtschaft, Kiel
Guy F. Erb	Overseas Development Council, Washington, D.C.
Professor Dr. Gerhard Fels	Institut für Weltwirtschaft, Kiel
Phillips Ruopp	Charles F. Kettering Foundation, Dayton, Ohio