

Umverteilung von Sonderziehungsrechten als Instrument der Entwicklungshilfefinanzierung („Link“)*

Von Egon Görgens, Nürnberg

Mit den 1970 vom IMF eingeführten Sonderziehungsrechten (SZR) wurde ein zusätzliches Reservemedium geschaffen, um eine mögliche Beeinträchtigung des Welthandels, die sich bei unzureichender internationaler Liquidität ergäbe, zu vermeiden. Die SZR haben in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung, da sie die bisherigen Währungsreserven nicht nur ergänzen, sondern insbesondere die relative Reduktion des Dollars, die sich bei (angestrebtem) Zahlungsbilanzausgleich der USA ergibt, kompensieren sollen. Um inflationäre Wirkungen durch eine zu rasche Ausdehnung der SZR zu unterbinden, ist ihre Schaffung an eine 85 %ige Stimmenmehrheit gebunden. Das Stimmrecht wie auch die Zuteilung von SZR entspricht den bisherigen Fonds-Quoten. Hinsichtlich der Verwendung von SZR sind keine Unterschiede gegenüber den anderen Reservemedien beabsichtigt, d. h. sie sollen zur Überbrückung von kurzfristigen Zahlungsbilanzschwierigkeiten verwandt werden.

Von den Entwicklungsländern wird nun die Forderung erhoben, die SZR in weitem Umfang von Mitteln zur Überwindung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten in zusätzliche Entwicklungshilfe umzuwandeln. Eine zentrale Rolle spielte diese Forderung auf der Welthandelskonferenz in Santiago (UNCTAD III). Da aufgrund der geringen Fondsanteile der Entwicklungsländer mit den direkten Zuteilungen von SZR keine spürbare Kapitalhilfe verbunden ist — bis Ende 1972 erhielten die Entwicklungsländer von insgesamt im Wert von 9,3 Mrd. \$ geschaffenen SZR 2,3 Mrd.¹ —, wurden die Industrieländer aufgefordert, 25 - 75 % ihrer SZR an die Entwicklungsländer abzutreten. Für die Realisierung dieses „Link“ werden zwei Lösungswege vorgeschlagen.

* Siehe auch den Aufsatz auf S. 64 ff. dieses Bandes (*Die Redaktion*).

¹ Vgl. International Financial Statistics. Februar 1973, S. 7.

- (1) Die Industrieländer treten einen Teil ihrer SZR an die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) ab, die diese gegen die Währung der betreffenden Industrieländer umtauscht. Die IDA verwendet diese Mittel zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten (direkter Link).
- (2) Die Industrieländer stellen der IDA in Höhe eines Prozentsatzes ihrer SZR Landeswährung zur Verfügung (indirekter Link).

Neben diesen beiden Grundmodellen gibt es noch andere Varianten² wie etwa die einer Quotenerhöhung der Entwicklungsländer³. Die Lenkungs- und Kontrollfunktion der IDA würde nach diesem Vorschlag entfallen.

Die Beurteilung des Link ist sehr kontrovers. Auf der politischen Ebene steht der einhelligen Befürwortung durch die Entwicklungsländer die weitgehend ablehnende Haltung der Industrieländer gegenüber, wobei die Sympathie für den Link innerhalb der Industrieländer allerdings zu wachsen scheint. Von wissenschaftlicher Seite haben z. B. *Machlup*, *Streeten* und *Triffin* sich zustimmend geäußert, während andererseits z. B. *Haberler*, *Issing* und *Johnson* den Plan strikt ablehnen.

Die wissenschaftliche Diskussion kann als „offen“ bezeichnet werden, was nicht verwundert, da die jeweiligen Argumente zum Teil auf hypothetischen Annahmen beruhen, über deren Realitätsbezug nur mehr oder weniger begründete Vermutungen angestellt werden können. Auffallend ist bei dieser Diskussion eine gewisse Einseitigkeit in dem Sinne, daß von den Gegnern bestimmte Nachteile herausgestellt werden, nämlich insbesondere die mit dem Link verbundene „Zweckentfremdung“ der SZR und seine Inflationsgefahr, während von seinen Befürwortern diese Argumente als irrelevant oder als unzutreffend abgelehnt werden. Unterstellt man zunächst einmal, daß die von den Gegnern des Link behaupteten Nachteile nicht existieren, so könnte seine Einführung dann gerechtfertigt sein, wenn er für die Entwicklungsländer Vorteile mit sich brächte. Spezifische Vorteile des Link gegenüber konventioneller Entwicklungshilfe sind in der Literatur allerdings kaum auffindbar, so daß sich die etwas merkwürdige Situation ergibt, daß ein Plan realisiert werden soll, über dessen besondere Nützlichkeit nichts bekannt ist.

² Eine instruktive Übersicht gibt Y. S. *Park*, *The Link Between Special Drawing Rights and Development Finance*, *Essays in International Finance*, No. 100, Sept. 1973, S. 2 ff. (International Finance Section, Department of Economics, Princeton University).

³ Diese Variante scheint von den Entwicklungsländern neuerdings favorisiert zu werden. (Vgl. IMF Survey, May 28, 1973, S. 156.)

Aus der politischen Diskussion geht allerdings eindeutig hervor, daß seitens der Entwicklungsländer mit dem Link die Erwartung zusätzlicher Kapitalhilfe verbunden wird, und die Argumente der Industrieländer gegen den Link werden als Verschleierung ihrer fehlenden Bereitschaft zu zusätzlicher Entwicklungshilfeleistung bezeichnet. Akzeptiert man zunächst die Erwartung der Entwicklungsländer, durch den Link zusätzliche Entwicklungshilfe zu erhalten, stünde aus wissenschaftlicher Sicht seiner Einführung nichts im Wege, wenn die Argumente gegen den Link sich als unhaltbar oder doch zumindest als praktisch unbedeutend erweisen sollten. Zum Teil trifft dies m. E. durchaus zu.

Sehr deutlich wird dies bei dem prinzipiellen Argument, daß es sich bei den SZR um „reserves to hold“ und nicht um „reserves to spend“ handele. Gegenüber dieser Argumentation läßt sich natürlich einwenden, daß solche Vorschriften geändert werden können. Mit derartigen Vorschriften werden ja keine rechtspolitischen Ziele verfolgt, sondern sie dienen lediglich der rechtlichen Absicherung ökonomischer Zielvorstellungen. Wenn ökonomische Argumente zugunsten eines Link sprechen, entfällt somit ihre Grundlage. Isoliert ist diesem Argument daher keine Bedeutung beizumessen. Zudem ist zu berücksichtigen, daß dieses Prinzip bereits mehrfach durchbrochen wird⁴. (1) Im Rahmen der Diskussion über die Einführung der SZR war allgemein bekannt, daß die Entwicklungsländer in ihrer Beteiligung an der Zuteilung von SZR eine zusätzliche Quelle der Entwicklungshilfe sahen. Zur Aufrechterhaltung des Prinzips hätte mithin die Beteiligung der Entwicklungsländer ausgeschlossen werden müssen, was ja ursprünglich von der Zehnergruppe beabsichtigt, aber aus politischen Gründen nicht realisierbar war. (2) Außerdem werden im Vertragstext lediglich Erwartungen geäußert bezüglich der im obigen Sinne konformen Verwendung⁵; es besteht also ein deutlicher Unterschied gegenüber den bisherigen Ziehungsrechten, deren Zuteilung an bestimmte Auflagen hinsichtlich der vom Antragsland zu betreibenden Wirtschaftspolitik geknüpft ist. (3) Nach der beschlossenen Regelung besteht eine Rekonstitutionspflicht lediglich in Höhe von 30 %. Einer Verwendung der SZR zur Entwicklungshilfefinanzierung bis zu 70 % steht also von der Konstruktion her nichts im Wege. (4) Schließlich unterstellt das Argument, daß der Link eine Zweckentfrem-

⁴ Vgl. hierzu auch F. W. Meyer, Sonderziehungsrechte für Sonderinteressen, ORDO, Bd. XXI (1970), S. 100 ff.

⁵ Vgl. F. E. Aschinger, Das Währungssystem des Westens, Frankfurt 1971, S. 250 ff.

dung von Währungsreserven bedeute, ein konformes Verhalten der Industrieländer. Wie aus der Untersuchung *Kafkas*⁶ hervorgeht, gibt es für die Zeit von 1951 - 1966 jedoch keinen Unterschied in der Veränderung der relativen Reservehaltung (gemessen am Anteil der Währungsreserven an den Importen eines Jahres) zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern. Ein „verantwortungsvolleres“ Verhalten der Industrieländer existiert mithin nicht. (5) Die „Zweckentfremdung“ gilt zudem nur für den ersten Akt, wenn nämlich die SZR den Entwicklungsländern zugeteilt werden. Sobald sie von den Notenbanken der Entwicklungsländer zu den Notenbanken der Industrieländer gelangt sind, werden sie — „verantwortungsvolles“ Verhalten vorausgesetzt — Währungsreserven.

Das am häufigsten vorgetragene Argument gegen den Link stellt auf seine potentielle inflationäre Wirkung ab. Hierbei ist natürlich nur zu berücksichtigen, welche spezifische Inflationsgefahr durch den Link entstehen kann, nicht aber die inflatorische Wirkung, die von der Schaffung von SZR prinzipiell ausgehen kann. Das Inflationsargument würde jedoch bereits geschwächt, wenn den SZR selbst kaum inflatorische Impulse zugeschrieben werden könnten. Von Ende 1969 bis Ende 1972 stiegen die Weltwährungsreserven von rd. 78 Mrd. US-\$ auf rd. 157 Mrd. US-\$; in diesem Zuwachs von rd. 79 Mrd. US-\$ sind 9,3 Mrd. SZR enthalten⁷. Da die Goldreserven nahezu konstant blieben, kam der entscheidende Inflationsimpuls mithin vom Zuwachs der Devisenreserven — insbesondere US-\$ — in Höhe von 70 Mrd \$⁸.

Aufgrund der bisherigen Entwicklung kann selbstverständlich nicht der Schluß gezogen werden, daß in Zukunft keine stärkere Ausdehnung der SZR erfolgt, zumal im Rahmen der Weltwährungsreform den SZR eine größere Bedeutung zukommen soll. Eine Variante des Inflationsarguments geht nun dahin, daß durch den Link ein starker Zuwachs der SZR ausgelöst wird, und zwar deshalb, weil neben der Verwendung der SZR zur Entwicklungshilfe ihre Funktion als Finanzierungsmittel zur Überwindung von Zahlungsbilanzschwierigkeiten erhalten bleibt. Da die SZR den Industrieländern mit ständigen Zahlungsbilanzdefiziten einen

⁶ A. *Kafka*, International Liquidity: Its Present Relevance to the Less Developed Countries, AER (PaP), Vol. LVIII (1968), S. 596 f.

⁷ Vgl. International Financial Statistics, Juni 1973, S. 19.

⁸ Hiermit soll nicht gesagt werden, daß von den SZR keine zusätzlichen inflationären Effekte ausgingen. Angesichts dieser Entwicklung der Weltwährungsreserven kann sicher nicht von einem Bedarf an internationaler Liquidität, zu dessen Deckung die SZR dienen sollen, gesprochen werden.

Spielraum verschaffen, stabilisierungspolitische Maßnahmen aufzuschieben, werden diese auf eine Kompensation für die an die Entwicklungsländer abgetretenen SZR dringen⁹. Es ergibt sich daraus eine Interesseneinheit zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern mit ständigen Zahlungsbilanzdefiziten, die Schaffung zusätzlicher SZR zu beschleunigen.

Daß eine derartige „unheilige Allianz“ entstehen kann, ist naheliegend. Die Frage ist jedoch, ob diese Gruppe eine Stimmenmehrheit von 85 % erreichen kann. Eine verlässliche Aussage läßt sich hierzu nicht treffen, zumal die „Koalitionen“ je nach wirtschaftlicher Situation in den einzelnen Ländern wechseln können. Vielleicht ist die Vermutung von Meyer¹⁰ zutreffend, daß Sperrminoritäten zustandekommen. Da unter dieser Bedingung kein Beschluß gefaßt werden könnte, ist ein Kompromiß wahrscheinlich, indem die rivalisierenden Ländergruppen Abstriche an ihren Forderungen hinnehmen. Zu bedenken ist allerdings, ob sich diese Konsequenzen nicht auch unabhängig vom Link ergeben. Auch ohne Link ziehen die Entwicklungsländer aus der Schaffung zusätzlicher SZR Vorteile, allerdings in quantitativer Hinsicht in wesentlich geringerem Maße. Der Link könnte daher dazu führen, daß die Entwicklungsländer weniger auf eine allgemeine Erhöhung der SZR dringen.

Muß man die These, daß durch den Link eine Tendenz zur vermehrten Schaffung von SZR entsteht, zumindest als sehr unsicher bezeichnen, so scheint das Argument einer vom Link unmittelbar ausgehenden Inflationsgefahr zunächst überzeugender. Inflatorische Effekte können von den SZR nur ausgehen, wenn von ihnen Gebrauch gemacht wird, d. h. wenn sie zur Finanzierung realer Leistungen verwandt werden. Für die Entwicklungsländer trifft dies zu, da sie die SZR ausdrücklich zur Finanzierung von Importen aus Industrieländern einsetzen wollen. Da die SZR in einem Akt der Geldschöpfung entstehen, wirkt die Inanspruchnahme von Teilen des Sozialprodukts der Industrieländer inflationär, es sei denn, daß die betroffenen Industrieländer unausgelastete Produktionskapazitäten aufweisen.

Auf welche Länder die reale Belastung sich konzentriert, kann nicht mit Sicherheit prognostiziert werden. Man wird zwar davon ausgehen können, daß Länder mit relativer Preisstabilität tendenziell einen stärkeren Verlust realer Leistungen gegen Hereinnahme von SZR hinneh-

⁹ Vgl. F. E. Aschinger, Das Währungssystem in der Metamorphose, Frankfurt 1972, S. 51 f.

¹⁰ F. W. Meyer, Sonderziehungsrechte . . . , a.a.O., S. 110.

men müssen, wodurch die Aufrechterhaltung des höheren Maßes an Preisstabilität behindert würde. Ob dies quantitativ ins Gewicht fällt, läßt sich a priori nicht sagen, da die Nachfrage von Entwicklungsländern nach Investitionsgütern aus Industrieländern nicht allein preisabhängig sein dürfte, sondern daß traditionelle Lieferbeziehungen, Qualität der Produkte, Komplementärlieferungen u. ä. ebenfalls eine Rolle spielen. Es werden deshalb sicher nicht nur die Länder mit relativer Preisstabilität — und damit potentiell einhergehenden Zahlungsbilanzüberschüssen —, sondern auch Länder mit Zahlungsbilanzdefiziten betroffen sein, deren Ziel des Zahlungsbilanzausgleichs hierdurch erleichtert würde.

Hiergegen kann selbstverständlich eingewandt werden, daß es nicht darauf ankommt, auf welche Industrieländer der Importsog der Entwicklungsländer sich primär richtet, sondern darauf, welche Länder letztlich eine reale Belastung ihres Sozialprodukts zu tragen haben. Selbst wenn zunächst Defizitländer ihre Zahlungsbilanzen durch Exporte an die Entwicklungsländer tendenziell ausgleichen, diese Industrieländer aber weiterhin auf stabilisierungspolitische Maßnahmen verzichten, wird von ihnen eine verstärkte Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen der relativ preisstabilen Länder ausgehen, so daß sich letztere — bei gegebenem Wechselkurs — nicht endgültig gegen den Inflationsimport wehren können¹¹. Bei diesem Argument ist jedoch zu beachten, daß es sich nur insoweit um einen spezifischen Effekt des Link handelt, wie die den mehr stabilitätsbewußten Industrieländern via Link entzogenen SZR auf diese letztlich zurückfallen. Zudem können ähnliche inflatorische Impulse auch von der konventionellen Entwicklungshilfe ausgehen, wenn die (ungebundene) Entwicklungshilfe zu Käufen von Investitionsgütern in den relativ preisstabilen Ländern führt, die die monetäre Hilfe dieser Länder übersteigen.

Selbst wenn man von derartigen Einschränkungen absieht, gewinnt das — im Kern unbestreitbare — Inflationsargument bei dem derzeitigen Umfang der SZR kein großes Gewicht¹². Für die Periode 1973 - 1974 ist die Schaffung von 3 Mrd. SZR vorgesehen (1 Mrd. 1973 und 2 Mrd. 1974). Nach den bisherigen Quoten entfallen davon etwa $\frac{2}{3}$ auf die Industrieländer. Bei einem Link von 25 % bis 75 % ergäben sich für die

¹¹ Vgl. hierzu O. Issing, Sonderziehungsrechte als Instrument der Entwicklungshilfe? Wirtschaftsdienst, Nr. 5 (1971), S. 256.

¹² Zum folgenden vgl. D. Kebschull, Die Interessen der Entwicklungsländer im Rahmen der Reform des Weltwährungssystems, unveröffentlichtes Manuskript, Hamburg, Mai 1973, S. 4.

Entwicklungsländer zusätzliche SZR von jährlich 0,25 bis 0,75 Mrd. Würden diese SZR völlig zur Importfinanzierung von Gütern aus Industrieländern verwandt, so würde auf der Basis der Exporte von 1971 in Höhe von 232 Mrd. \$ sich eine durchschnittliche jährliche Exportsteigerung zwischen 0,11 und 0,32 % ergeben. Unterstellt man, daß der gesamte Importsog der Entwicklungsländer sich auf die BR-Deutschland konzentriert — eine natürlich unrealistische Annahme —, so würde auf der Basis der Exporte von 1971 in Höhe von 38,9 Mrd. \$ aus dem Link eine Exportsteigerung zwischen 0,64 und 1,93 % resultieren. Bei einer Rekonstitution von 30 % ermäßigen sich diese Prozentsätze auf 0,08 bis 0,23 % bzw. auf 0,45 bis 1,35 %. Bei diesen Größenordnungen kann dem Inflationsargument sicher keine Überzeugungskraft beigemessen werden.

Schließlich ist noch zu berücksichtigen, daß auch bei einer der Umverteilung der SZR entsprechenden Erhöhung der konventionellen Entwicklungshilfe inflationäre Effekte nicht ausgeschlossen werden können. Von dieser Alternative ist ja auszugehen, wenn die Industrieländer sich nicht dem Vorwurf aussetzen wollen, ihre Ablehnung des Link bedeute in Wirklichkeit eine Ablehnung zusätzlicher Entwicklungshilfe. Abgesehen von dem oben erwähnten Allokationsaspekt kann vermutet werden, daß mit verstärkter öffentlicher Entwicklungshilfe durch die Industrieländer teilweise Haushaltsdefizite einhergehen oder aus konjunkturpolitischen Gründen sterilisierte Mittel aktiviert werden. Inflatorische Effekte entstehen tendenziell zudem auch bei den kreditierten Lieferungen im Rahmen der privaten Kapitalhilfe.

Wenn mithin eine Verstärkung inflationärer Tendenzen durch den Link nicht grundsätzlich geleugnet werden kann, so scheint ihre quantitative Bedeutung jedoch häufig überschätzt zu werden. Um den weltweiten Inflationsprozeß wesentlich zu beschleunigen, müßte eine drastische Erhöhung der SZR vorausgehen. Diese Annahme ist angesichts der erforderlichen Stimmenmehrheit von 85 % zumindest spekulativ.

Ein weiteres Argument gegen die Einführung des Link verweist schließlich auf die willkürliche oder sogar ökonomisch widersinnige Verteilung der Lasten der Entwicklungshilfe auf die einzelnen Länder. So macht z. B. *Haberler*¹³ darauf aufmerksam, daß die reale Lastenverteilung von der dem Link entsprechenden Entwicklungshilfe abweichen

¹³ Zitiert nach F. E. *Aschinger*, Das Währungssystem in der Metamorphose ..., a.a.O., S. 55.

kann, da die Nachfrage der Entwicklungsländer sich nicht nach Maßgabe der von den Industrieländern zedierten SZR nach den betreffenden Ländern zu orientieren braucht. Vielmehr bleiben die SZR letztlich bei den Ländern mit Zahlungsbilanzüberschüssen, also den mehr stabilitätsorientierten Ländern hängen. „Währungsstarke“ Länder brauchen aber keineswegs auch „reiche“ Länder (im Sinne eines hohen Pro-Kopf-Einkommens) zu sein. Es kann nicht einmal ausgeschlossen werden, daß selbst einige Entwicklungsländer infolge einer stabilitätsbewußten Wirtschaftspolitik über diesen Mechanismus zur Entwicklungshilfe herangezogen werden¹⁴. „Im Vergleich zum bestehenden Verteilungsschema der Entwicklungshilfe, das auf die Anteile am Sozialprodukt der Geberländer abstellt, wäre die aus dem ‚Link‘ resultierende Verteilung der Entwicklungshilfe wesentlich willkürlicher¹⁵.“

Dieser Wirkungsmechanismus kann grundsätzlich kaum bestritten werden, wenn auch a priori keine Aussagen über den „Konzentrationsgrad“ der realen Lasten möglich sind. Wie bereits bei der Diskussion des Inflationsarguments erwähnt, handelt es sich hier allerdings nicht um ein spezifisches Problem des Link, sondern um ein generelles Problem ungebundener Entwicklungshilfe. Auch die von den Entwicklungsländern geforderte Entwicklungshilfe in Höhe von 1 % des Bruttosozialprodukts besagt nichts über die reale Belastung einzelner Geberländer. Es kann auch ohne Link durchaus sein, daß die reale Belastung, gemessen am Sozialproduktsanteil des Überschusses der Waren- und Dienstleistungsexporte gegenüber den Entwicklungsländern, die finanzielle Entwicklungshilfe übersteigt. Insoweit als der Link zu zusätzlicher Entwicklungshilfe führt, kann lediglich gesagt werden, daß die Ungleichheiten verstärkt werden können. Die Ablehnung des Link wegen willkürlicher Verteilung der realen Lasten der Entwicklungshilfe impliziert daher die Befürwortung von „tied loans“ bzw. von „tied grants“ — was von *Scitovsky*¹⁶ auch ausdrücklich gefordert wird.

Insgesamt wird man also die spezifischen Nachteile, die sich eventuell aus einem Link für die Industrieländer ergeben, nicht so hoch ein-

¹⁴ Vgl. O. Issing, Sonderziehungsrechte . . . , a.a.O., S. 257.

¹⁵ F. E. Aschinger, Das Währungssystem . . . , a.a.O., S. 55.

¹⁶ Der Hinweis auf eine entsprechende Stellungnahme *Scitovskys* vor dem U. S. Congress Subcommittee on International Exchange and Payments of the Joint Economic Committee (Linking Reserve Creation and Development Assistance, Hearing Washington 1969) findet sich bei Y. S. Park, The Link . . . , a.a.O., S. 7 f.

schätzen können, daß sie zu seiner Ablehnung ausreichen. Hierbei wird davon ausgegangen, daß eine exzessive Ausdehnung der SZR durch den IWF vermieden wird. Eine Befürwortung des Link kann hieraus jedoch noch nicht gefolgert werden. Den, wenn auch gering einzuschätzenden, Nachteilen müßten vielmehr größere Vorzüge gegenüberstehen. Wie bereits erwähnt, sind spezifische Vorteile des Link nicht auffindbar. Entweder handelt es sich bei den angeblichen Vorteilen nicht um Besonderheiten des Link oder die erwarteten Vorteile ergeben sich in Wirklichkeit nicht.

Als eines der wichtigsten Argumente zugunsten des Link wird angeführt, daß auf diese Weise die Entwicklungsländer Kapitalhilfe bekommen könnten, ohne daß die Geberländer irgendeine zusätzliche Belastung zu tragen hätten. Der „Nachweis“ wird durch einen Vergleich mit dem Goldstandard gebracht¹⁷. Unter dem Goldstandard können Währungsreserven nur durch die Hingabe realer Ressourcen an die goldproduzierenden Länder (insbesondere Südafrika) erworben werden. Da für eine Schaffung von SZR keine Produktionsfaktoren gebunden werden, könnten die realen Gütertransfers der Industrieländer in den Entwicklungsländern für entwicklungsfördernde Projekte verwandt werden. Der Einsatz von Produktionsfaktoren für diese Zwecke sei unter entwicklungspolitischen wie auch verteilungspolitischen Aspekten zweckmäßiger als die „Investition“ in Goldminen. Gegenüber dem Dollarstandard bestünden für die Nicht-Leitwährungsländer ebenfalls keine Unterschiede. Zwar ist die Produktion von Dollars auch nahezu kostenlos, jedoch können von den USA Dollars nur gegen den Transfer realer Ressourcen erworben werden.

In dieser vergleichenden Sicht ist die Argumentation zutreffend. Akzeptabel wäre sie aber nur, wenn die Schaffung der SZR ausschließlich als Vehikel zusätzlicher Entwicklungshilfe und nicht als Teil eines neuen Währungssystems konzipiert wäre. Der besondere Vorzug der SZR besteht ja gerade darin, daß für eine wachsende Weltwirtschaft notwendige Währungsreserven¹⁸ ohne Produktionskosten geschaffen und

¹⁷ Vgl. F. *Machlup*, *Remaking the International Monetary System*, Baltimore 1968, S. 60 sowie A. *Gutowski*, *The Changing Monetary System*, *Intereconomics*. Nr. 4 (1973), S. 104.

¹⁸ Zur Problematik der Ermittlung des Bedarfs an internationaler Liquidität vgl. O. *Issing*, *Zur Frage der objektiven Beurteilung einer „angemessenen“ Versorgung mit internationaler Liquidität*, *Schw. Ztschr. f. Vw. u. St.*, 103. Jg. (1967), S. 83 ff.

ohne realen Gütertransfer zwischen einzelnen Ländern zugeteilt werden. Dieses in Ansätzen bereits etablierte Währungssystem würde jedoch rückgängig gemacht, wenn die Industrieländer sich via Link ihren Reservenzuwachs durch Exportüberschüsse gegenüber den Entwicklungsländern verdienen müssen. Den Erwerb von Währungsreserven ohne Realtransfer gegenüber dem Erwerb von Währungsreserven durch Realtransfer via Link wird man aber wohl nicht als unveränderte Situation der Industrieländer ansehen können.

Kann aus der Sicht der Industrieländer der Link daher nicht als Vorteil bezeichnet werden, so trifft dies aus der Sicht der Entwicklungsländer noch weniger zu. Für die Entwicklungsländer ist es grundsätzlich gleichgültig, oder zumindest von zweitrangiger Bedeutung, auf welche Weise sie reale Leistungen der Industrieländer erhalten, ob via Link oder auf konventionelle Art. Der Link könnte sich daher für die Entwicklungsländer nur lohnen, wenn er zusätzliche Entwicklungshilfe garantieren würde. Dies ist zwar die entscheidende Annahme der Entwicklungsländer, doch wird in der wissenschaftlichen Diskussion selbst von den Befürwortern¹⁹ des Link eingeräumt, daß ein kompensatorischer Rückgang der bisherigen Entwicklungshilfe wahrscheinlich ist. Die Begründung einer höheren Entwicklungshilfe durch den Link ist in der Tat wenig überzeugend. So behauptet *Machlup*²⁰, daß manche Regierungen der Industrieländer durchaus bereit sein können, mehr Entwicklungshilfe zu leisten, daß sie hierzu aber nicht die Zustimmung ihrer Parlamente erhalten. Bei der indirekten Finanzierung über den Link, die weder den Etat noch die Zahlungsbilanz belastet, wäre die Entwicklungshilfe den parlamentarischen Kontroversen entzogen.

Ob man den durch die automatische Abtretung²¹ eines Teils der SZR bedingten Fortfall der Budgetkontrolle der Parlamente über die ent-

¹⁹ Vgl. z. B. D. *Kebschull*, *Special Aspects of Development Finance: Proposals Regarding the Question of a Link between the Allocation of Special Drawing Rights and the Provision of Additional Development Finance to Developing Countries*, Hamburg o. J., S. 7 sowie A. *Naini*, A. *Borrmann*, H.-L. *Dornbusch*, *Analyse der Themen und Ergebnisse der dritten Welthandelskonferenz*, Hamburg 1972, S. 139.

²⁰ F. *Machlup*, *Remaking ...*, a.a.O., S. 59.

²¹ Es müßte also ein direkter Link vorliegen. Beim indirekten oder nicht-organischen Link ist hingegen jeweils ein Beschluß des Geberlandes über die Höhe der abzutretenden eigenen Währung erforderlich. Die parlamentarische Kontrolle ist in diesem Falle also nicht zu umgehen, so daß von den Befürwortern des Link diese Konstruktion abgelehnt wird. (Zu den verschiedenen Standpunkten vgl. Y. S. *Park*, *The Link ...*, a.a.O., S. 7 ff.)

sprechende Entwicklungshilfe als einen Vorteil für die Entwicklungsländer ansehen kann, sei dahingestellt. Für die Industrieländer ist dies natürlich eine Frage ihres Demokratieverständnisses. Dies ist insbesondere auch insoweit relevant, als die vielfach behauptete Budgetneutralität nur auf den ersten Blick zutrifft. Wenn nämlich die über den Link geleistete Entwicklungshilfe letztlich zu stärkeren Konzentrationen auf einzelne Länder in der Form von Exportüberschüssen gegenüber den Entwicklungsländern sich niederschlagen sollte, ist eine restriktive Finanzpolitik notwendig, so daß — abgesehen von zusätzlichen Währungsreserven — kein Unterschied mehr besteht gegenüber bisheriger, mit Steuermitteln finanzierter öffentlicher Entwicklungshilfe. Darüber hinaus erscheint es auch sehr zweifelhaft, ob diese geräuschlose zusätzliche Entwicklungshilfe über den Link gelingt. Wenn einzelne Parlamente nicht bereit sein sollten, zusätzliche Entwicklungshilfe konventioneller Art zu bewilligen, wird man kaum unterstellen können, daß der verdeckte Ressourcentransfer von diesen nicht erkannt wird. Man müßte schon von einer quasi-merkantilistischen Vorstellung ausgehen, daß das Ansammeln von SZR resp. Währungsreserven den Wohlstand eines Landes erhöhen, damit kompensatorische Kürzungen konventioneller Entwicklungshilfe ausbleiben. Der These von *Lutz*²², daß der Link für die Entwicklungsländer auch bei völlig kompensatorischem Rückgang der konventionellen Entwicklungshilfe noch vorteilhaft wäre, weil die konventionelle Hilfe weitgehend an eine entsprechende Importverpflichtung aus den Geberländern gebunden ist, diese Bindung beim Link aber fortfalle, ist nur gültig unter der Annahme einer entsprechenden Konstruktion des Link. Der bereits erwähnte Vorschlag von *Scitovsky* zeigt jedoch, daß die „Link-Hilfe“ durchaus mit einer Verwendungsklausel verbunden werden kann.

Schließlich könnten über die wahrscheinlichen Kompensationen hinaus negative Rückwirkungen für die Entwicklungsländer entstehen. Es könnte sein, daß gerade die Gegner der Entwicklungshilfe den Link befürworten, um die bisherige Entwicklungshilfe leichter abschieben zu können. Die Entwicklungsländer würden darauf verwiesen, daß die Entwicklungshilfe mit der Einführung des Link nicht mehr Angelegenheit der nationalen Parlamente sei. Welche Konsequenzen dies für die Entwicklungsländer hätte, läßt sich ersehen, wenn man die Höhe der über

²² F. A. *Lutz*, Das Problem der internationalen Währungsordnung: Eine Einführung, in: *Ders.* (Hrsg.), Internationales Währungssystem und Inflation, Zürich 1973, S. 34.

den Link zu leistenden Entwicklungshilfe mit der bisherigen vergleicht. Geht man von der für die Jahre 1973 und 1974 vorgesehenen Ausdehnung der SZR aus, ergäben sich für die zusätzliche Entwicklungshilfe 250 bis 750 Mill. Dollar (ohne Rekonstitutionspflicht). Bezogen auf die Entwicklungshilfe des Jahres 1971 der DAC-Länder von insgesamt 18,3 Mrd. Dollar²³ (jeweils alte Dollar-Paritäten) bedeutet dies einen Anteil von 1,4 % bis 4,1 %. — Bei diesen Relationen ist natürlich grundsätzlich zu fragen, welcher quantitative Vorteil für die Entwicklungsländer aus dem Link resultieren soll, zumal die Befürworter ausnahmslos darauf verweisen, daß gegenüber einer massiven Ausdehnung der SZR hinreichend sichere Barrieren bestehen.

Außer der möglichen Kompensation oder sogar Überkompensation können weitere negative Rückwirkungen für die Entwicklungsländer entstehen. Sollten sich bei einzelnen Ländern tatsächlich gewisse Konzentrationen der realen Belastung ergeben, würden die hierdurch bedingten Inflationstendenzen eine teilweise Reduktion der Realleistungen bewirken. In den Ländern, die infolge des Link tendenziell eine Unterversorgung mit Währungsreserven hinnehmen müßten, könnten aus Zahlungsbilanzpolitischen Gründen Handelsrestriktionen und Beschränkungen des Kapitalverkehrs die Folge sein oder zumindest ihre Beseitigung unterbleiben. Es gibt gute Gründe für die Annahme, daß die Beseitigung dieser Beschränkungen durch die Industrieländer via erhöhter Nachfrage nach Produkten der Entwicklungsländer und verstärktem Zufluß von privater Kapitalhilfe für die wirtschaftliche Entwicklung förderlicher ist als die vordergründigen Vorteile einer höheren Zuteilung von SZR.

Hiermit in Zusammenhang steht auch das Argument, daß mit dem Link eine bessere Kontinuität der Entwicklungshilfe erreicht wird, die wegen ihrer langfristigen Orientierung erforderlich ist²⁴. Es trifft zwar zu, daß Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Geberländer vielfach den Umfang und/oder die Art der Entwicklungshilfe (tied loans) beeinflussen²⁵ und darüber hinaus auch zu Restriktionen führten, die sowohl den Export der Entwicklungsländer als auch den privaten Kapitalexport in diese Länder erschwerten. Da durch die Schaffung der SZR aber ein Beitrag zum Verzicht auf (temporäre) Außenwirtschaftsrestriktionen ge-

²³ Vgl. OECD, Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe, Jahresprüfung 1972, S. 88.

²⁴ Vgl. P. Streeten, *The Frontiers of Development*, London 1972, S. 241 f.

²⁵ Vgl. hierzu L. Gref, W. Johann, H. Jüttner, J. Tiedtke, *Bilaterale oder multilaterale Finanzhilfen?* Köln und Opladen 1970, S. 88 ff.

leistet werden soll, würde diese Möglichkeit durch den Link partiell vereitelt. Außerdem soll die Schaffung von SZR flexibel erfolgen, je nachdem, ob eine Über- oder Unterversorgung mit internationaler Liquidität vorliegt. Ihre Schaffung ist also vom Konzept her als in ihrem Umfang diskontinuierlich vorgesehen, was für die Abwicklung langfristiger Entwicklungsprojekte sicher ungünstig ist.

Als einen möglichen speziellen Vorzug des Link bleibt letztlich nur die Multilateralisierung der Entwicklungshilfe, wie sie sich aus der (vorgesehenen) Zwischenschaltung der IDA ergibt²⁶. Ob die durch den Link implizierte Multilateralisierung der Entwicklungshilfe für die Entwicklungsländer insgesamt Vorteile bringt, erscheint durchaus fraglich²⁷. Es kann nicht geleugnet werden, daß politische Motive für die Vergabe von Entwicklungshilfe in vielen Fällen maßgeblich waren, wenn auch die zuweilen aufgestellte Hypothese, daß die unmittelbaren politischen Interessen der Geberländer ausschließlich entscheidend waren, sicher unzutreffend ist. Ebenfalls kann kaum in Abrede gestellt werden, daß die bilaterale Entwicklungshilfe Abhängigkeitsverhältnisse begründet, Elemente der Mildtätigkeit und des Paternalismus enthält, die das Selbstbewußtsein und den Stolz der Entwicklungsländer verletzen und daher vielfach eher zu Feindseligkeiten beitrugen als diese abbauten. Hieraus den Schluß zu ziehen, daß die bisherigen Probleme des (dominierenden) Bilateralismus durch Multilateralisierung überwunden würden, erscheint jedoch voreilig.

Einerseits könnte die bilaterale Entwicklungshilfe auch geeignet sein, Animositäten zwischen den beteiligten Ländern abzubauen, und zum anderen dürfte die stillschweigende Annahme unzutreffend sein, die über die internationalen Organisationen geleistete Entwicklungshilfe sei nur an ökonomischen oder humanitären Gesichtspunkten orientiert, nicht aber politisch beeinflusst. Abgesehen davon, daß die Mitarbeiter dieser Organisationen auch ihre persönlichen Interessen verfolgen, ist ein politischer Einfluß schon durch das übliche Proporzsystem bezüglich der nationalen Herkunft der Mitarbeiter wahrscheinlich. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die Verwendung der bilateralen Entwicklungshilfe prinzipiell der Kontrolle, die die ökonomische Beurteilung einschließt, der nationalen Parlamente unterworfen ist, während bei

²⁶ Vgl. D. *Kebschull*, *Special Aspects . . .*, a.a.O., S. 7 f. sowie P. *Streeten*, *The Frontiers of Developed Studies*, a.a.O., S. 242.

²⁷ Vgl. auch T. *Balogh*, *Multilateral v. Bilateral Aid*, *Oxford Economic Papers*, Vol. 19 (1967), S. 328 ff.

multilateraler Entwicklungshilfe diese Kontrollmöglichkeit praktisch entfällt.

Selbst wenn man die Hypothese akzeptiert, daß durch Multilateralisierung die Bedeutung politischer Motive reduziert wird, ist damit eine höhere Effizienz nicht gesichert. Es ist zwar nicht auszuschließen, daß der bilateralen Entwicklungshilfe eine Tendenz zur Förderung von Prestige-Projekten innewohnt, um die besondere Leistung eines Geberlandes sichtbar zu machen, eine Garantie, daß derartige ökonomische Fehlleistungen von internationalen Organisationen vermieden werden, besteht aber ebenfalls nicht. Das Argument *Bauers*²⁸, daß mit zunehmender Entfernung der Mittelverwendung vom Steuerzahler die Gefahr der Kapitalverschwendung wachse, erscheint in diesem Zusammenhang durchaus beachtenswert. Bislang fehlen Untersuchungen, die über die alternative Effizienz Aufschluß geben könnten. Die jährlichen Rechenschaftsberichte sind für diesbezügliche Aussagen unzureichend. *Kirchhof* und *Popp*²⁹ haben Berechnungen über den administrativen Aufwand der beiden Arten von Entwicklungshilfe angestellt; danach betrug der administrative Aufwand in der BR-Deutschland 4,5 % der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe (1969), während für die in der Fallstudie herangezogene Sonderorganisation der Vereinten Nationen (die FAO) 41 % für das Jahr 1969 als Verwaltungsaufwand ermittelt wurden. Selbst wenn man berücksichtigt, daß dieser Unterschied nicht für alle internationalen Entwicklungsorganisationen gelten dürfte und zudem vom Verwaltungsaufwand noch keine Rückschlüsse auf die Effizienz der Projekte gezogen werden können, erscheint Skepsis bezüglich der ökonomischen Vorteilhaftigkeit einer Multilateralisierung angebracht.

Für die Entwicklungsländer kommt es letztlich auf den Gesamteffekt multilateraler oder bilateraler Hilfe an und nicht auf die Effizienz einzelner Projekte. Wie bereits oben angedeutet, ist bei einer Multilateralisierung eine beachtliche Kürzung der bilateralen Entwicklungshilfe anzunehmen, die selbst bei höherer Effizienz multilateraler Entwicklungshilfe kaum überkompensiert werden dürfte. Mit der Entpolitisierung durch Multilateralisierung entfallen wichtige Antriebe der Vergabe von Entwicklungshilfe, nämlich der Ost-West-Konflikt wie auch ein gewisses Verantwortungsgefühl der ehemaligen Kolonialländer gegenüber ih-

²⁸ P. T. *Bauer*, *Dissent on Development*, Cambridge/Mass. 1972, S. 134 f.

²⁹ K. *Kirchhof* und U. *Popp*, *Der administrative Aufwand der Entwicklungshilfe*, Berlin 1973, S. 18 f.

ren ehemaligen Kolonien³⁰. Der mögliche spezifische Vorteil des Link, eine stärkere politische Unabhängigkeit der Entwicklungshilfe zu erzielen, erweist sich wegen der zu erwartenden Rückwirkungen auf das Gesamtvolumen der Entwicklungshilfe wohl eher als Nachteil.

Das Ergebnis unserer Überlegungen zum Link ist somit etwas kurios. Einerseits scheinen die negativen Konsequenzen für die Industrieländer nicht sehr gravierend. Die Inflationstendenzen sind bei dem bisherigen Umfang der SZR quantitativ nicht sehr bedeutsam, und mögliche Abweichungen der realen Belastung von der finanziellen Leistung sind kein Spezifikum des Link. Gibt es aus der Sicht der Industrieländer mithin keine starken Argumente gegen den Link, so sind andererseits aus der Sicht der Entwicklungsländer Vorteile noch weniger auffindbar. Nicht allein, daß unter dem gegenwärtigen Umfang der SZR die zusätzliche Entwicklungshilfe quantitativ nahezu unbedeutend wäre, vielmehr muß als Rückwirkung des Link eine überkompensatorische Reduktion der bilateralen Hilfe angenommen werden. Unterstellt man völlige Substitution bisheriger Entwicklungshilfe durch „Link-Hilfe“, müßte bei einem Link von 75 % (ohne Rekonstitution) die vorgesehene Ausdehnung für die Jahre 1973 und 1974 von 3 Mrd. SZR auf 75 Mrd. erhöht werden, um die Entwicklungshilfe der DAC-Länder in Höhe von 18 Mrd. des Jahres 1971 zu erreichen. Dieses Zahlenbeispiel ist sicher unrealistisch, verdeutlicht aber, welche drastische Erhöhung der SZR erforderlich wäre, um via Link für die Entwicklungsländer eine quantitativ spürbare Entwicklungshilfe zu erzielen.

Zusammenfassung

Umverteilung von Sonderziehungsrechten als Instrument der Entwicklungshilfefinanzierung („Link“)

Von den Entwicklungsländern wird die Forderung erhoben, die Industrieländer sollten 25 - 75 % ihrer Sonderziehungsrechte (SZR) zur Entwicklungshilfefinanzierung abtreten. Die Diskussion über diesen „Link“ konzentrierte sich bislang auf die Frage möglicher nachteiliger Folgen; besondere Vorteile gegenüber der konventionellen Entwicklungshilfe werden hingegen kaum genannt. Viele der Argumente für oder gegen den „Link“ sind nicht spezifisch, sondern zeigen ökonomische Wirkungen auf, die generell von der Entwicklungshilfe ausgehen können.

³⁰ Vgl. Ch. Uhlig, Entwicklungshilfepolitik, Hamburg 1971, S. 241.

Das wohl wichtigste Argument gegen den „Link“ ist seine Inflationsgefahr. Bei der derzeitigen Größenordnung der Schaffung von SZR sind die möglichen inflationären Wirkungen ihrer Umverteilung für die Entwicklungshilfefinanzierung jedoch quantitativ unbedeutend. In diesem Falle kann sich allerdings auch kein nennenswerter quantitativer Vorteil für die Entwicklungsländer ergeben; die Erhöhung der Entwicklungshilfe betrüge im günstigsten Falle etwa 3 % der von den DAC-Ländern allein geleisteten jährlichen Hilfe. Sehr wahrscheinlich würde selbst diese geringfügige Erhöhung nicht stattfinden, damit einer kompensatorischen — oder sogar überkompensatorischen — Reduktion der bisherigen Entwicklungshilfe gerechnet werden kann.

Da bislang auch kein Nachweis für die behauptete Vorteilhaftigkeit einer (mit der „Link-Hilfe“ einhergehenden) Multilateralisierung der Entwicklungshilfe vorliegt, ist selbst aus der Interessenlage der Entwicklungsländer die Einführung einer Koppelung von SZR und Entwicklungshilfe nicht einsichtig. Für die Industrieländer könnte der „Link“ sogar eine willkommene Gelegenheit bieten, ihre bisherige Belastung durch Entwicklungshilfeleistungen abzubauen. Möglicherweise ist dies einer der Gründe, warum einzelne Industrieländer ihren ursprünglichen Widerstand gegenüber dem „Link“ bereits aufgegeben haben.

Summary

Redistribution of Special Drawing Rights as an Instrument for Financing Development Aid (“Link”)

The developing countries are demanding that the industrial countries make over 25 - 75 % of their special drawing rights (SDR) for the purpose of financing development aid. The debate on this “Link” has been concentrated up to the present on the question of possible adverse consequences; on the other hand there is hardly any mention of special advantages over conventional development aid. Many of the arguments for or against the “Link” are not specific, but depict economic effects which may emanate from development aid in general.

Probably the most important argument against the “Link” is the inherent danger of inflation. However, considering the current volume in which SDRs are created, the possible inflationary effects of their redistribution for financing development aid are quantitatively insignificant. But in such case there can also be no notable quantitative advantage for the developing countries; at most the increase in development aid would amount to about 3 % of the annual aid provided by the DAC alone. Very probably there would not even be this slight increase, since a compensatory — or even more than compensatory — reduction in the development aid given hitherto can be reckoned with.

Since so far there is also no proof of the alleged advantageousness of multilateralization of development aid (hand in hand with "Link" aid), even from the angle of developing countries' interest there is no apparent reason for introducing a link between SDRs and development aid. For the industrial countries such a link might even afford an opportunity to reduce the burden imposed on them hitherto by development aid payments. This is possibly one of the reasons why various industrial countries have already given up their original opposition to the link.

Résumé

Transformation des droits de tirage spéciaux en instrument de financement de l'aide au développement (« connexion »)

Les pays en voie de développement demandent aux pays industrialisés d'utiliser 25 à 75 % de leurs droits de tirage spéciaux (DTS) pour le financement de l'aide au développement. La discussion sur cette « connexion » se concentre depuis longtemps sur la question des éventuelles répercussions défavorables; on ne cite par contre guère d'avantages particuliers par rapport à l'aide classique au développement. Nombre d'arguments pour ou contre la « connexion » ne sont d'ailleurs pas spécifiques; ils font état d'effets économiques qui peuvent très généralement résulter de l'aide au développement.

L'argument ayant le plus de poids en défaveur de la « connexion » se base sur son danger inflationniste. Dans l'ordre de grandeur actuelle de la création de DTS, les éventuelles retombées inflationnistes de leur transformation en moyens de financement de l'aide au développement n'ont cependant qu'une valeur quantitative réduite. Mais s'il en est ainsi, les pays en voie de développement ne peuvent pas non plus en retirer un avantage quantitatif convaincant; dans les conditions les plus favorables, l'accroissement de l'aide représenterait quelque 3 % du soutien financier annuel des seuls pays faisant partie du Comité d'Aide au Développement. Et cette faible hausse risquerait même de ne pas se produire, car il faudrait s'attendre à une réduction compensatoire — voire surcompensatoire — de l'aide actuelle au développement.

En raison également de l'absence de preuve des avantages supposés d'une multilatéralisation de l'aide au développement (accompagnée de l'« aide connexion ») il n'est pas, dans l'intérêt même des pays en voie de développement, judicieux de lier les DTS à l'aide au développement. Pour les pays industrialisés, la « connexion » pourrait même offrir la possibilité de réduire les charges actuelles de leurs prestations d'aide au développement. C'est peut-être là un des motifs pour lesquels certains pays industrialisés ont renoncé à leur opposition initiale à la « connexion ».