

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Wilhelm Hankel

Die Dollarschwäche —
Gründe und Hintergründe

Wilhelm Bruns

Die beiden deutschen
Staaten in der UNO

ISSN 0479-611 X

B 12/78

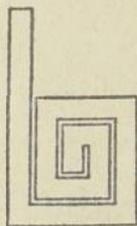
25. März 1978

Wilhelm Hankel, Dr. rer. pol., geb. 1929 in Danzig; 1959—1968 Chef-Volkswirt der Kreditanstalt für Wiederaufbau, 1968—1972 Leiter der Abteilung Geld und Kredit im Bundesministerium der Wirtschaft, 1972—1974 Präsident der Hessischen Landesbank; seit 1971 Honorarprofessor für Entwicklungs- und Währungspolitik an der J. W. Goethe-Universität in Frankfurt, 1974—1976 Lehraufträge an der Harvard und Georgetown University.

Veröffentlichungen u. a.: Die zweite Kapitalverteilung, Frankfurt 1961; Erfahrungen mit der deutschen Kapitalhilfe, Hamburg 1967; Währungspolitik, Stuttgart 1971; Heldensagen der deutschen Wirtschaft, Düsseldorf 1975; Der Ausweg aus der Krise, Düsseldorf 1975; Weltwirtschaft. Vom Wohlstand der Nationen heute, Düsseldorf 1977; Caesar: ‚Goldene Zeiten führt ich ein‘. Eine Analyse der römischen Weltintegration, München 1978 (i. E.).

Wilhelm Bruns, Dr. phil., geb. 1943 in Werdohl; Lehrbeauftragter an der Universität Hamburg; Studium der Rechtswissenschaften, Politikwissenschaft und Volkswirtschaft in Hamburg; Arbeit in der Erwachsenenbildung, Mitarbeiter beim NDR und beim Deutschlandfunk.

Veröffentlichungen u. a.: Die friedliche Koexistenz, Hamburg 1976; Die UNO-Politik der DDR, Stuttgart 1978; Deutsch-deutsche Beziehungen, Opladen 1978; Sozialistische Außenpolitik oder Außenpolitik der DDR? Zu einigen Grundfragen der DDR-Außenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/77.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Die Dollarschwäche — Gründe und Hintergründe

Zur Neuorientierung der deutschen Wirtschaftspolitik: Exportsubstitution und atlantische Kooperation

„Die öffentliche Meinung ist zwar heute zum Modell ... nationaler (vollbeschäftigungsorientierter — der Verf.) Wirtschaftspolitik bekehrt. Diese Schlacht ist gewonnen. Eine nicht minder schwierige Aufgabe bleibt, einen internationalen Rahmen zu organisieren, in den sich diese nationale Politik ohne Zwang einbetten läßt. Deshalb ist nichts vordringlicher als die Errichtung einer internationalen Ordnung, in der sich neue Ideen und Techniken mit den nationalen Maßnahmen zur Vollbeschäftigung verbünden.“

Lord Keynes 1944 vor dem britischen Oberhaus ¹⁾

I. Schiefe Diagnosen, falsche Therapien

Die unheimliche Auszehrung der westlichen Leitwährung, des US-Dollars, zerrt nicht nur an den Nerven westlicher Wirtschafts- und Währungspolitiker, diesseits des Atlantik mehr noch als jenseits. Sie übersteigt teilweise auch deren theoretisches wie politisches Fassungsvermögen. Dabei ist sie weder der langersehnte „Beweis“ der Systemgegner westlicher Marktwirtschaft für die unheilbaren Widersprüche dieser Ordnung und die Unfähigkeit sich selbst überlassener Märkte, ihr Gleichgewicht zu finden; noch ist sie, wie die Mehrzahl der amtlichen *dramatis personae* hierzulande (teils versteckt, teils offen) zu Protokoll gibt, ein törichter bis unverantwortbarer „Betriebsunfall“ der US-Währungs- und Wirtschaftspolitik.

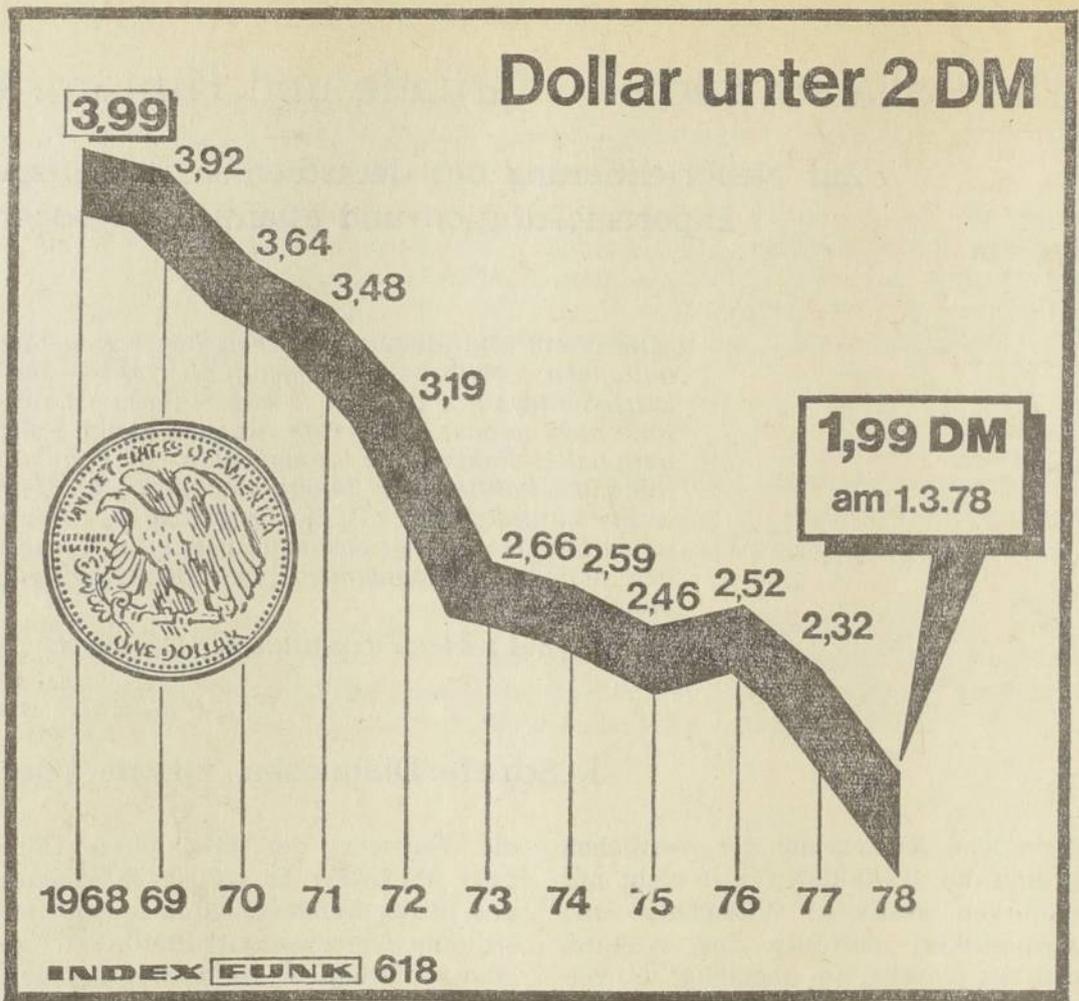
Die Debatte um die „Schuld“ an der Dollar- misere enthüllt die Unfähigkeit beiderseits des Atlantiks, die Position der jeweils anderen Seite zu sehen und zu verstehen —, ein Symptom des wechselseitigen Integrationsdefizits, nicht nur in den „Sachen“ selbst, sondern auch in den „Theorien“. Es trifft nicht zu, daß die USA vorsätzliches „benign“ oder gar heimtückisches „malign neglect“, wörtlich: barmherziges oder gar böswilliges Unterlassen ihrer Pflicht zum Zahlungsbilanzausgleich üben (wie Fritz Leutwiller, Präsident der Schweizerischen Nationalbank, kürzlich

die Weigerung der USA, „ihren“ Dollar kräftiger als bisher zu stützen, kommentierte ²⁾), und in der Bundesrepublik leugnet man zwar nicht die einem weltwirtschaftlichen Überschußland auferlegten Anpassungsgebote „guten Gläubigerverhaltens“. Man sieht sie aber sehr anders als in den USA: mehr in der „äußeren“ Wechselkurs- als in der „inneren“ Nachfrageanpassung (vgl. hierzu das Schaubild auf S. 6). Man hält im übrigen die bisherige Wechselkursanpassung der D-Mark gegenüber dem Dollar nicht nur für ausreichend, sondern bereits für „überzogen“, freilich mit der wiederum der anderen Seite — und auch objektiv — schwer einleuchtenden Logik, daß man die von der „Super“-Aufwertung der D-Mark zu befürchtenden negativen Wirkungen auf den (überschußbildenden) deutschen Export verhindern müsse. Nur wie?

Eine Wechselkursanpassung *ohne innere Wirkungen* ist zwar vorstellbar, aber unvernünftig, was im Klartext besagt: Nachdem die D-Mark gegenüber dem Dollar — freiwillig

²⁾ Erfinder dieser Doktrin, die Otmar Emminger als die „Drohung mit der monetären Atombombe“ charakterisierte, sind die beiden US-Ökonomen Lawrence B. Krause, der sie erstmals 1970 (in: A Passive Balance-of-Payment-Strategy for the United States, Brookings Papers on Economic Activity, No. 3) veröffentlichte, sowie Gottfried Haberler, der sie zusammen mit Th. D. Willet verfeinerte (in: A Strategy for US Balance-of-Payment-Policy, Washington 1971). Ihr Kernsatz: Anpassung ist Sache der anderen, nicht der USA.

¹⁾ The Collected Writings of John Maynard Keynes: Shaping the Post-war World, 1940—1946, Bd. XXIII.



Stationen des Verfalls einer Währung

Die Nachkriegsgeschichte des amerikanischen Dollars ist zugleich eine Chronik seines Wertschwundes und des Verfalls als internationale Leitwährung. Der Abstieg läßt sich am Beispiel der Parität Dollar: Deutsche Mark verfolgen. Im September 1949 wurde sie auf 4,20 DM je Dollar festgesetzt. Dieses Austauschverhältnis blieb im Rahmen des damaligen Systems fester Wechselkurse fast 12 Jahre bestehen. Im März 1961 wurde die DM aufgewertet. Ein Dollar kostete nur noch vier DM. Eine weitere Aufwertung im Oktober 1969 ließ den Wert des Dollars auf 3,66 DM sinken. Hinter diesem Schritt stand – anders als 1961 – bereits der Druck der Spekulation.

Die Krise im Jahre 1971 machte klar, daß mit Aufwertungen der DM und anderer starker Währungen das kranke Weltwährungssystem nicht zu heilen war. Am Ende zahlreicher währungspolitischer Operationen, die Schlag auf Schlag folgten und die Wahrungswelt erschütterten, stand die endgültige Freigabe der Wechselkurse gegenüber dem Dollar im Jahre 1973 (Floating). Seitdem ist sein Wert – mit kurzen Unterbrechungen – stetig gesunken. Die großen Defizite in der amerikanischen Zahlungsbilanz aufgrund des riesigen l-Importbedarfs der USA, beschleunigten den Niedergang des Dollars. Am 1. März 1978 erreichte er mit 1,99 DM seinen bis dahin niedrigsten Stand.

oder nicht, in jedem Falle aber weltwirtschaftskonform — stärker geworden ist, ist eine den „äußeren“ Nachfrage(Export)-Ausfall kompensierende Politik der „inneren“ Nachfrageausweitung gar nicht mehr vermeidbar, sollen die befürchteten „Negativ“-Wirkungen auf Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze und den weiteren Konjunkturverlauf

der nächsten Monate und Jahre abgefangen werden.

Dies ist der richtige, aber im Streit der Meinungen meist verfehlt Kern der von der US-Administration und ihren Ökonomen vertretenen „Lokomotiv“-Theorie: Die Bundesrepublik sollte nicht nur um der Weltwirtschaft

Bretton-Woods-System: Die Währungskonferenz von Bretton-Woods (1949) hatte zum Ziel, eine leistungsfähige Weltwährungsordnung wiederherzustellen. Ein internationales Kreditsystem, das Ländern mit Zahlungsbilanzdefiziten durch Kreditgewährung den Ausgleich ermöglichen sollte, sollte die Basis für die freie Konvertierbarkeit der Währungen bei grundsätzlich festen Wechselkursen darstellen. Diesen Zwecken diente insbesondere der 1945 von zunächst 35 Staaten in Washington gegründete Internationale Währungsfonds (IWF). Leitwährung in diesem System war der bis 1971 in Gold einlösliche US-Dollar.

Zahlungsbilanz: Zahlungsbilanz ist die Gegenüberstellung der gesamten Zahlungen, die im Laufe eines bestimmten Zeitraumes (i. d. R. eines Jahres) zwischen In- und Ausland fällig geworden sind. Die Zahlungsbilanzen geben in ihren Teilbilanzen Aufschluß über Ausmaß und Richtung der internationalen Waren-, Leistungs-, Kapital- und Devisenströme.

Handelsbilanz: Gegenüberstellung von Warenausfuhr und -einfuhr.

Dienstleistungsbilanz: Einnahmen und Ausgaben für Leistungen, wie z. B. Patente, Transporte und Auslandsreisen.

Euro- und Petrodollarmarkt: Der Euro-Dollarmarkt ist der bedeutendste Teil des europäischen Geldmarktes. Sein Gewicht verstärkte sich wesentlich durch den Zustrom der Dollarguthaben aus den OPEC-Ländern (Petrodollar). Die Bankguthaben auf diesem Markt lauten auf US-Dollar, die vornehmlich zwischen europäischen Kreditinstituten für unterschiedliche Laufzeiten (meist bis zu 6 Monaten) gehandelt werden. Mit einem Volumen von ca. 400 Mrd. Dollar erreicht dieser Markt etwa das Budgetvolumen aller EG-Staaten zusammen.

Floating: Im System fester Wechselkurse vollzieht sich die Kursbildung auf den Devisenmärkten lediglich innerhalb einer bestimmten Bandbreite frei, während beim Floaten die Wechselkurse der beteiligten Währungen für das Spiel von Angebot und Nachfrage gänzlich freigegeben werden.

Reservehaltung: Haltung von Währungsreserven in Form von Gold, Ziehungs- und Sonderziehungsrechten des Internationalen Währungsfonds und Devisen (diese vor allem in der Leitwährung der westlichen Weltwährungsordnung, dem US-Dollar). Der „Mangel an internationaler Liquidität“ bewog besonders die Defizitländer — neben den USA vornehmlich Großbritannien und die Entwicklungsländer — Reformen auf dem Wege einer Erweiterung der Währungsreserven anzustreben. Ein anderer Weg, den Liquiditätsmangel zu beseitigen, würde darin bestehen, die Handels-, Dienstleistungs- und Kapitalströme im Sinne eines Ausgleichs zu verändern. Die Forderung nach wachsenden und zusätzlichen Weltwährungsreserven ist daher stets gleichbedeutend mit dem Streben nach der Fortsetzung einer defizitären Zahlungsbilanzpolitik.

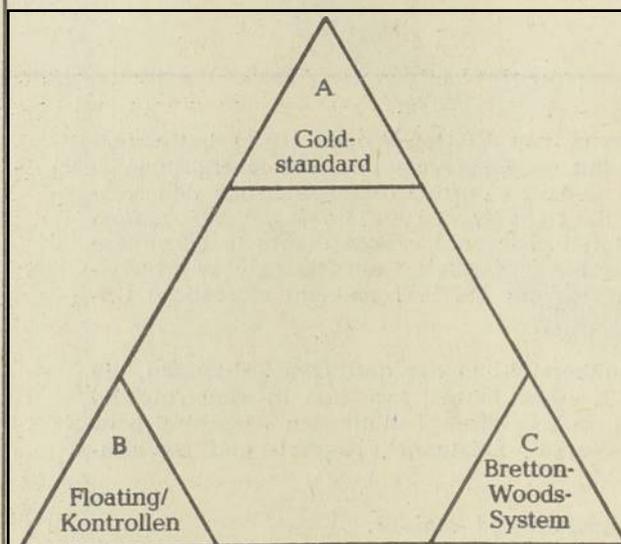
Kreditaufnahme des Bundes (Staatsverschuldung):

Artikel 115 GG bestimmt:

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz. Die Einnahmen aus Krediten dürfen die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.

(2) Für Sondervermögen des Bundes können durch Bundesgesetz Ausnahmen von Absatz 1 zugelassen werden.

Wie man Zahlungsbilanzen ausgleicht



A. *Innere Nachfrageanpassung.*

B. *Äußere Wechselkursanpassung („Floating“) oder Kontrollen von Importen und/oder Kapitalverkehr.*

C. *Bereitstellung ausgleichender Finanzkredite.*

Es gibt drei Strategien der Zahlungsbilanzanpassung. Jede ist typisch für eine bestimmte Ordnung der internationalen Währungsbeziehungen:

A. Im Goldstandard dominierte die innere Nachfrageanpassung. Länder mit passiver Zahlungsbilanz schränkten ihre innere Nachfrage ein, bremsten dadurch ihren Import und forcierten ihren Export; Länder mit aktiver Zahlungsbilanz dehnten ihre innere Nachfrage aus, bremsten dadurch ihren Export und forcierten ihren Import, bis die Zahlungsbilanzen wieder ausgeglichen waren. Wechselkursänderungen gab es nur in Extremfällen „fundamentaler Ungleichgewichte“.

B. Im gegenwärtigen Float-Regime setzt man auf die äußere Anpassung der Wechselkurse und „hilfsweise“ auf Import- und Kapitalimportkontrollen bzw. -erschwernisse. Das abwertende Defizitland verteuert seine Importe und verbilligt seine Exporte, das aufwertende Überschußland verbilligt seine Importe und verteuert seine Exporte, bis die Devisenausgaben für die Importe und die Deviseneinnahmen aus den Exporten wieder „stimmen“. — Eine Rechnung, die nur aufgeht, wenn die im Abwertungsland verteuerten Importe durch Preiserhöhungen zu keiner „importierten Inflation“, die im Aufwertungsland ausfallenden Exporte zu keiner „importierten Depression“ führen. Deswegen ist Abwertung oder „Abwärts-Float“ kein Ersatz für innere Nachfragebegrenzung („Stabilitätspolitik“), Aufwertung oder „Aufwärts-Float“ kein Ersatz für innere Nachfrageausweitung („Exportsubstitution“).

C. Im untergegangenen Bretton-Woods-System funktionierte der Zahlungsbilanzausgleich über die Bereitstellung von Krediten. Die Überschußländer finanzierten über ihre „Guthaben“ beim Internationalen Währungsfonds (IWF), „hilfsweise“ aber auch über bilaterale Kredite die Devisenausfälle der Defizitländer, bis diese in der Lage waren, aus den mit Kapitalimporten finanzierten Produktionskapazitäten ihre Altschulden abzulösen.

Das Bretton-Woods-System war somit ein Wachstumsmotor für die gesamte Weltwirtschaft: Die Industrieländer konnten mehr exportieren, die Entwicklungsländer mehr importieren, der Ausgleich der Zahlungsbilanzen wurde nicht „erzungen“, sondern „überbrückt“. Trotzdem wurde es zwischen 1971 und 1973 liquidiert, weil es der Mehrzahl der im sog. Zehner-Club vereinigten damaligen Gläubigerländer (USA, Kanada, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien, Frankreich, den Benelux-Staaten, Schweden, Japan und der Schweiz als informellem Mitglied) als zu „inflationistisch“ erschien. Inzwischen dürfte es klar sein, daß die „kontrollierte“ internationale Kreditgewährung der Bretton-Woods-Ära weit aus geringer und an strengere Stabilitätsauflagen gebunden war als die „freie und unkontrollierte“ internationale Kreditschöpfung der sog. Euro-Dollar-Märkte.

und der Exportchancen anderer willen ihre Konjunktur ankurbeln — was in der Tat zuviel verlangt wäre und auch weitgehend verpuffen würde —, sondern der *Sicherung ihrer eignen Wachstumsrate und Vollbeschäftigung* wegen, was etwas ganz anderes ist.

Woraus aber resultiert die Dollarschwäche, die inzwischen zu einer Zerreißprobe des westlichen Wirtschaftsbündnisses zu werden droht? Sie ist *nicht* das Resultat des Fehlverhaltens eines Landes, schon gar nicht der USA, sondern eines Fehlers „im System“, genauer: der Unvollkommenheiten unserer derzeitigen *internationalen Geldverfassung*. Diese Unvollkommenheiten haben nicht nur das Ende der sog. Bretton-Woods-Ära überlebt, sondern sie haben sich im gegenwärtigen Regime eines „freien“, von keiner Ordnungsmacht überwachten Floatings sogar noch verstärkt. Sie addieren sich aus folgenden, nicht nur „technischen“ Elementen:

— Solange eine Nation (gleichviel welche: bis 1932 war es Großbritannien, seit 1945 sind es die USA) „ihre“ Währung allen anderen Weltwirtschaftspartnern als internationales Zahlungsmittel überläßt, spielt diese gewollt oder ungewollt, die Rolle des (Welt-)„Bankiers“ gegenüber allen anderen Nationen, die das Geld des Bankiers wie eine „Firma“ benutzen: für Einlagen (Reserven) und Überweisungen (Zahlungen). Was das heißt, haben Charles P. Kindleberger und Andrew Shonfield³⁾ nachgerade klassisch formuliert: Von der Firma „erwartet (man), daß sie ihre Schulden pünktlich zurückzahlt, von der Bank dagegen, daß Sie ihre Schulden als Geld von Hand zu Hand zirkulieren läßt“. Mit der Folge, daß „in dem Umfang, in dem ein Land die Rolle einer Bank und nicht einer Firma spielt, seine Zahlungsbilanz ein anderes Gesicht (gewinnt) — was ihr Gleichgewicht, ihre Defizite und ihre Überschüsse angeht“.

Würde sich der Weltbankier wie ein x-beliebiges „Firmen“-Land verhalten und seine Zahlungsbilanz ausgleichen oder gar, wie die Bundesrepublik Deutschland, mit hohen Überschüssen abschließen lassen, verlöre buchstäblich die ganze übrige Welt nicht nur Geld im Sinne von „Liquidität“ (Reserven und innere Kreditfinanzierungsspielräume), sondern im Sinne „entgangenen Wirtschaftswachstums“ „entgangener Beschäftigungschancen“ und „entgangenen Realeinkommenszuwachses“. Ein in die Enge getriebener Weltbankier, der

seine „Schulden“ (das Geld aller) zurücknehmen muß, verschlechtert die Lage aller, treibt sie in Depression statt in Prosperität. Ein „Gesetz“, das man beklagen mag, aber vor dem es kein Entrinnen gibt, solange wir dieses System der internationalen Geldverfassung haben und kein anderes.

— Seit zwischen 1971 und 1973 die damals und auch heute noch zehn währungsstärksten Länder des sog. Zehnerclubs, statt die in Auftrag gegebene Reform des Weltwährungssystems zu forcieren, sich nur auf dessen Zerschlagung einigten und zum Floaten übergingen, fehlt es an einer klaren Verantwortung und Zuständigkeit für den Wert (den Wechselkurs) des von allen akzeptierten und benutzten Weltgeldes. Der Weltbankier, resp. seine Zentralbank (das Federal Reserve System, FED), ist nämlich nur für den „inneren“ Wert des Dollars (seine Stabilität in US-Kaufkraft) verantwortlich und zuständig, nicht für seinen „äußeren“ Wert: in D-Mark, Schweizer Franken, Yen und anderen Währungen. Wenn die in diesen Währungen operierenden Kaufleute, Investoren oder Banken den Dollar anders bewerten (aus welchen Gründen auch immer: weil sie seiner inneren Stabilität oder der Politik der US-Regierung mißtrauen), ist das ihre Sache, nicht die des FED oder gar der US-Regierung!

— Seit der ersatzlosen Liquidation der im Bretton-Woods-System vorgesehenen und bis zuletzt gut funktionierenden Wechselkursaufsicht durch den Internationalen Währungsfonds (IWF), der als „Wechselkurspolizist“ nicht nur „aufschreiben“, sondern auch strafen, Auf- und Abwertungen erzwingen konnte (erstere durch Auflagen an Hartwährungsländer, letztere durch Verweigerung von Hilfskrediten an Defizitländer), klappt eine Lücke im Ordnungsgefüge unserer internationalen Währungsbeziehungen. Sie konnte auch nicht durch die Einigung von Kingston (Jamaika) vom 10. 1. 1976 geschlossen werden, als man dem IWF zwar wieder das Recht zur Wechselkursüberwachung zurückgab, aber die Neubestätigung seiner alten Interventions- und Sanktionsrechte verweigerte.

— Seitdem gilt: Im „freien“ Float-Regime der Zeit nach 1973 bilden sich Menge und Preis der allen Weltwirtschaftspartnern unter dem Namen „Dollar“ — mit dem mehr verwirrenden als erhellenden Zusatz: „Euro“ oder nach Herkunft: „Petro“ — zur Verfügung gestellten internationalen Zahlungsmittel (für Reservehaltung wie für internationale Zahlungen) auf gänzlich freien, sich selbst überlassenen internationalen Geld- und Kapitalmärkten. Und zwar aufgrund der Nachfrage und des Angebots, das die an diesen Märkten operierenden

³⁾ Im Vorwort zu dem von ihnen gemeinsam herausgegebenen Sammelband: *North America and Western European Economic Policies*, London, 1971, (S. XII f.).

privaten Banken registrieren und für „kreditwürdig“ erachten. Irgendeine Geld- bzw. Kreditschöpfungskontrolle, wie sie zu Hause in den nationalen Währungssystemen aus gutem Grunde seit über 100 Jahren praktiziert wird und ohne die ein moderner Staat gar nicht gedacht werden könnte, gibt es dabei nicht! Wie auch immer man diese Freiheit der internationalen Geld- und Kreditmärkte beurteilt: Wer unter *diesen Umständen* von einem Land — z. B. den USA — erwartet, daß es seine frei produzierte und gehandelte Währung durch eigene „Opfer“ vor etwaigem „Mißbrauch“ schützt, der hängt Illusionen nach.

Selbst wenn sie wollten, könnten die USA, zwar Inhaber, aber nur Teil-Benutzer ihrer Währung, den äußeren Wert „ihres“ Dollars nicht mehr garantieren. Jedenfalls nicht allein, nicht ohne die Mitwirkung einer mit Wechselkurs-Vollmachten ausgestatteten supra-nationalen Instanz, einer wenn auch nur „unvollständigen“ Welt-Zentralbank, wie früher des IWF. Oder es müßten wenigstens die wichtigsten nationalen Zentralbanken eine gemeinsame Aufsicht und Kontrolle der buchstäblich uferlos wachsenden („Euro“- oder „Petro“-Dollarschöpfung übernehmen. Solange die Währungsverfassung nur „zu Hause“ (national), nicht aber international geordnet ist und „exterritoriale“ Märkte nicht nur jede Menge Dollar-Geldes produzieren und transferieren können in jede Währung, die ihnen — eingebildet oder real — „sicherer“ erscheint, ist weder eine durchgreifende Bekämpfung der Weltinflation möglich noch eine Stabilisierung des Wechselkursgefüges auf das Ausmaß der Schwankungen, die aufgrund der „berechenbaren“ Zins- und Kaufkraftunterschiede berechtigt sind.

Solange Interessenten und nicht Regierungen und deren Organe (IWF, Zentralbanken) über Menge und Preis der internationalen Liquidität, sprich: des Dollars als internationalen Zahlungsmittels (dessen Kurs keinen Binnenamerikaner sonderlich interessiert) bestimmen, sind auch alle Appelle und Vorwürfe an die US-Regierung und ihr FED nutzlos. In den sechziger Jahren machte man den USA den Vorwurf, sie finanzierten ihren Vietnamkrieg statt von innen über Steuern über äußere Währungskredite. Dies war nebenbei ein Beispiel, das 40 Jahre früher die sonst so untadelige Republik von Weimar kreierte hatte, als sie ihre Reparationen auch nicht aus Steuern aufbrachte, sondern aus weitgehend in den USA finanzierten Krediten bezahlte, deren größter Teil ihr später gestundet und erlassen wurde. Was soll ein solcher Vorwurf, wenn das „System“ die Kreditaufnahme so leicht macht, um nicht zu sagen: zwingend? Der Vor-

wurf von heute ist: Die USA finanzieren ihr diesmal nicht kriegs-, sondern energiebedingtes Zahlungsbilanzdefizit statt über interne Sparmaßnahmen über eine viel zu weitgehend äußere Verschuldung. Besteht ein solcher Vorwurf wirklich zu Recht, wenn die diesen Kredit ermöglichenden „Euro“- und „Petro“-Dollarmärkte auch noch durch die Dollar-Ankäufe (1977 allein 50 Mrd. Dollar) von Zentralbanken zusätzlich alimentiert werden, die um „ihren“ Wechselkurs zum Dollar fürchten? ⁴⁾

Nur: Wie verhindert man, daß aus der Scherzantwort, die der Verfasser am Rande der zur Rettung des Bretton-Woods-Systems veranstalteten Smithonian-Konferenz (vom 18. 12. 1971) einem Teilnehmer auf die Frage nach der „richtigen“ D-Mark-Dollar-Parität gab: „1 : 1!“ nicht doch noch bitterer Ernst wird? Mit allen Folgen, die sich daraus für die *terms of trade*, die außenwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, die innere, vom Exportsektor als Wachstumsführer gepägte Beschäftigungssituation unserer Volkswirtschaft sowie ihr politisches Klima ergeben mögen? Einzig und allein, indem zwei nicht nur theoretische Irrtümer von mehr als nur wechselkurspolitischer Relevanz ein für allemal ausgeräumt werden:

Erstens, daß die Währungsrelationen von Angebot und Nachfrage auf den Devisenmärkten „erklärt“ würden. Ausschlaggebend sind aber die Faktoren, die *dahinterstehen*.

Zweitens, daß ein, wie auch immer erklärter, „ungünstiger“ DM-Wechselkurs Schicksal bzw. Grund zur Verzweiflung sei. Er bedeutet vielmehr die Chance zu einer Neuorientierung bisheriger Wirtschaftspolitik, nämlich eine Neugewichtung von Außen- und Binnenexpansion.

Um die wichtigste Schlußfolgerung der folgenden Analyse vorwegzunehmen: Karl Schillers weiland (1968/1969) unerreichbarer „Aufschwung nach Maß“ ist zehn Jahre danach als Folge der Superabwertung des Dollars und der Superaufwertung der DM nicht nur möglich („machbar“), sondern notwendig; nicht nur als Beitrag zur Stabilisierung von Wachstum, Beschäftigung und finanziellem Gleichgewicht (in Staatshaushalt und Sozialversicherungsträgern) zu Haus, sondern — nicht minder wichtig — als Beitrag zur Fort-

⁴⁾ Die verblüffende Parallele zwischen dem inflatorischen Reparations-„Recycling“ der zwanziger Jahre und dem ebenso inflatorischen Petro-Dollar-„Recycling“ der siebziger Jahre ziehen offenkundig unabhängig voneinander John Kenneth Galbraith in: *Money, Whence it came, Where it went*, Boston 1975, und der Verf. in: *Der Ausweg aus der Krise*, Düsseldorf, Wien 1975.

setzung weltwirtschaftlicher Expansion draußen; zur Rettung der „freien“ Weltwirtschaft und ihrer Ordnungsprinzipien, von denen die zweitgrößte Welthandelsnation weit mehr abhängt als die größte, die USA ⁵⁾.

Denn zum ersten Mal in der fast dreißigjährigen Nachkriegsgeschichte der Zweiten deutschen Republik besteht kein Konflikt zwischen den vorrangigen binnen- und außenwirtschaftlichen Zielen der Wirtschafts- und Währungspolitik, stört weder, wie bisher, der

äußere Zahlungsbilanz-Überschuß die innere Preisstabilität, noch müssen innere Wachstumsreserven (in Konsum, privaten und öffentlichen Investitionen) restriktiv beschnitten werden, weil inflatorische Übernachfrage droht. Dank der DM- („Über“-)Aufwertung stehen nicht nur billige Importe zur Verfügung, sondern es kann die innere Nachfrage wegen der aufzufangenden Exporte weitgehend inflations-, aber nicht beschäftigungsneutral, ausgeweitet werden.

II. Hintergründe der Dollarschwäche ⁶⁾

Im folgenden sollen die mehr währungstechnischen Ursachen der Dollarschwäche noch deutlicher aufgezeigt werden.

Hinter der Dollarschwäche stehen „zwingende“ system-logische, institutionelle und konstitutionelle Daten, die man zwar erkennen und erklären, aber nicht mit ein wenig mehr oder weniger Interventionstechnik, auf die fast alle konventionelle Schulweisheit in dieser sensiblen Materie hinausläuft, beseitigen kann.

Zunächst der *system-logische* Hintergrund: Wenn alle Währungen „ihren“ Wechselkurs in Dollar bestimmen oder beim Floating auf ihren Devisenmärkten in Dollar bestimmen lassen, ist der Wert des Dollars — und zwar in allen gängigen Währungen — bereits festgelegt, ohne daß der US-Devisenmarkt oder das an ihm im Sinne der „reinen Theorie“ mehr oder minder „schmutzig“ intervenierende Federal Reservesystem (FED) etwas daran ändern können. x Währungen haben, wenn sie ihre „Preise“ (Kurse) in einer dieser Währungen ausdrücken, $x-1$ „Kurse“. Der Dollar spielt dabei die Rolle der x -ten Währung, die als Recheneinheit („numéraire“) zwar den Kurs der anderen bestimmt, deren eigener Kurs aber wiederum das „Spiegelbild“ der anderen Kurse ist, also „fremd“-bestimmt wird. Warum das so ist, verrät uns ebenfalls ein bißchen einfache Algebra: Würden nämlich diese x -Währungen darauf verzichten, *einen numéraire* zu gebrauchen, gäbe es zwischen ihnen nicht $x-1$ -Wechselkurse, sondern $x(x-1) : 2$ -Wechselkurse. Da es derzeit rund 150 auf den Devisenmärkten der Welt gehandelte Währungen gibt, hat man die Wahl:

— entweder mit 149 Wechselkursen zu arbeiten, indem man alle nach der Formel $x-1$ auf ihren Dollarwert bezieht oder

— mit 14 600 und einigen mehr Wechselkursen, die sich ergeben würden, wenn jede Währung ihren Kurs unter Verzicht auf den gemeinsamen *numéraire* bilateral mit jeder anderen macht, nach der Formel: 150 mal 149 geteilt durch 2, d. h. $x(x-1) : 2$.

Daß die Welt auch nach Aufhebung der festen Bindungen durch das Bretton-Woods-System am Dollar als „Metermaß“ der Währungsrelationen festhielt, hat rein praktische Gründe: Es ist leichter (und übersichtlicher), mit einer Kurstabelle von 149 Posten zu arbeiten als mit einem „Telefonbuch“ von über vierzehneinhalbtausend Nummern, das überdies jeden Tag neu gedruckt werden müßte!

Die unausweichliche Folge dieser commonsense-Entscheidung *aller* Mitglieder der Welthandelsfamilie (einschließlich der kommunistischen) aber ist, daß *eine* Währung, nämlich die, die den *numéraire* stellt, auf jede, die Wechselkurspolitik der übrigen Mitglieder „störende“ Interventionspolitik verzichten muß, und zwar, weil sie keinen Spielraum für eine Selbstfestlegung ihres eigenen Kurses hat. Das US-amerikanische benign-neglect ist somit der Preis für Ordnung und Übersichtlichkeit der Welt-Devisenmärkte.

Der *institutionelle* Grund für die Nicht-Intervention des FED auf den eigenen Devisenmärkten liegt im Nichtvorhandensein einer ausreichenden Reservemasse. Das FED müßte, nachdem der Dollar nicht mehr (wie bis 1971) in Gold eingelöst wird, mit anderen Währungen (DM, Yen, Pfund-Sterling usw.) eingrei-

⁵⁾ Die Bundesregierung verwarf 1968/1969 die damaligen Anregungen des Sachverständigenrats (dem u. a. Herbert Giersch, Wolfgang Stützel und Manfred Schäfer angehörten) nach einer „Vorhalte“-Aufwertung der DM, um Spielraum für eine „interne Infrastrukturoffensive“ (Giersch) zu gewinnen.

⁶⁾ Der Verf. behandelt die hier aufgeworfenen Zusammenhänge ausführlich in seiner „Weltwirtschaft, Vom Reichtum der Nationen Heute“, Düsseldorf, Wien 1977, insbes. in Teil III, Kap. 1 und 3.

fen, um sich selber zu stabilisieren. Doch erstens, woher diese DM, Yen, Pfunde nehmen, wenn nicht aus Darlehen bei Bundesbank, Bank von Japan, Bank of England? Und zweitens, warum so umständlich, wenn es auch einfacher geht: daß nämlich Bundesbank, Bank von Japan, Bank of England gleich *selber* den Dollar stützen, indem sie für ihre Währung Dollar kaufen — nicht nur im Interesse des „Systems“, sondern der eigenen Wirtschaft und Politik!

Ein Punkt, der immer noch (oder wieder?) verwirrt, ist die Frage nach der Rolle des Goldes, von Keynes „barbarisches Relikt“ genannt. Bis zum 15. August 1971 (dem Tag, an dem Präsident Nixon die formelle Goldeinlöslichkeit des US-Dollars für Notenbanken aufhob), konnte und mußte das FED seine Dollarparität bei Bedarf in Gold verteidigen: durch Goldverkäufe. Würde es heute oder morgen dasselbe tun, und das noch in Fort Knox verbliebene Restgold zum Spekulantenspreis (der um über 600% über dem des Jahres 1971 liegt) in Zahlung geben, würde sicherlich für die Dauer der Transaktion der Goldpreis fallen und der Dollarkurs steigen. Aber danach käme es umgekehrt: Das seines letzten Schusses im Lauf beraubte FED könnte nur noch zusehen, was mit „seinem“ Dollar geschieht. Das heißt: „sauber“ floaten — wie es die „reine Theorie“ befiehlt.

Hinter der weder durch Patent- wie Hausrezepte (nach der Art: USA, schützt Euren Dollar selber!) heilbaren Dollarschwäche steht letztlich eine konstitutionelle Ursache: Keines der bisherigen Weltwährungssysteme, weder der Goldstandard des vorigen, noch der Bretton-Woods-Standard dieses Jahrhunderts, konnte auf die Dienste einer „lebenden“ nationalen Währung verzichten, die die Rolle des *numéraire* „im Nebenberuf“ spielte. Im Goldstandard war es das Pfund Sterling, im Bretton-Woods-System der US-Dollar, wodurch es stets zum Paradoxon jeder „Leih-Leitwährung“ kam, daß die Währung, die eigentlich „stark“ sein sollte, „schwach“ werden mußte, um ihre Funktion zu erfüllen. Denn um die benötigten Reserve-Pfunde und Reserve-Dollar überhaupt in Umlauf zu setzen, mußte das den Weltbankier spielende Land seine Zahlungsbilanz *passivieren*, sich gegenüber dem Ausland *verschulden*. War aber erst einmal eine kritische Schwelle dieser aus Gründen der Welt-Liquiditätsversorgung unerläßlichen Auslandsverschuldung erreicht oder überschritten, war es mit dem Vertrauen in die starke, in Wirklichkeit aber schwache Leitwährung aus und vorbei.

In diese unvermeidliche Zwangslage geriet 1932 das Pfund, 1971 der US-Dollar.

Robert Triffin hat die Dollarkrise aus zwangsläufiger Überverschuldung schon Ende der fünfziger Jahre richtig vorausgesagt⁷⁾. Nicholas Kaldor hat das Paradoxon der Leitwährung — die ihre Reserve-Funktion nur bei „Stärke“, ihre Liquiditätsfunktion dagegen nur bei „Schwäche“ erfüllen könne — für schlicht unlösbar erklärt und statt dessen auf einen durch Wechselkursinterventionen der Zentralbanken „geregelt“ Multidevisenstandard gesetzt: Reserven werden nicht in *einer*, sondern in einer Vielzahl miteinander konkurrierender Währungen gehalten, wobei dank Greshams berühmten Gesetz („schlechtes Geld verdrängt gutes“) schwache Währungen in den internationalen Geldumlauf abgegeben werden, starke dagegen den harten Kern internationaler Reservehaltung bilden⁸⁾.

Der Ausweg aus der institutionellen Schwäche (um nicht zu sagen Krise) jeder nationalen Leitwährung liegt also letztlich in der Übertragung der Funktionen des „Weltbankiers“ von einem *Land* (und seiner nationalen Zentralbank) auf eine *staatenlose* (supranationale) neutrale Welt-Instanz, die allen Nationen dient und sie zugleich beaufsichtigt, eine Welt-Zentralbank, wie sie als erster Keynes in seinen nur halb verwirklichten Vorschlägen für Bretton Woods in den Jahren 1941 bis 1943 skizzierte und wie sie in dem auf dieser Konferenz 1944 konzipierten Internationalen Währungsfonds (IWF) zumindest in einigen (Teil)funktionen auch realisiert worden ist⁹⁾.

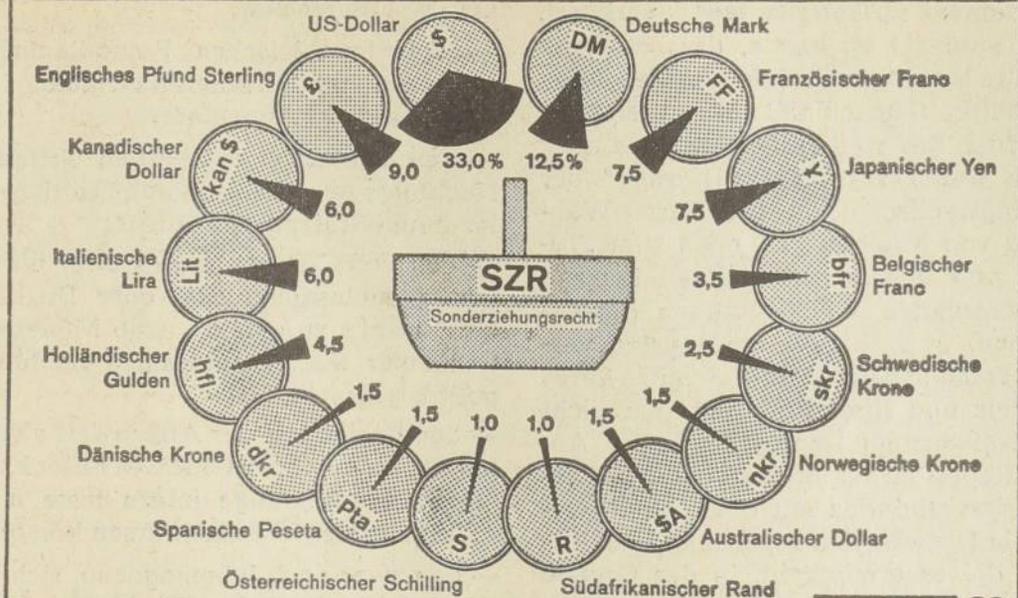
7) Zuerst in: *The Myth and Realities of the so-called Gold-Standard* (1942), wiederabgedruckt in: *The Evolution of the International Monetary System: Historical Re-Appraisal and Future Perspectives*, Princeton 1964. Mit bezug auf das Schicksal des Dollar geradezu prophetisch in: *Gold and the Dollar Crisis; The Future of Convertibility*, Revised and Expanded Edition, New Haven 1961.

8) Nicholas Kaldor: „Die Grundschwäche einer Reservewährung liegt genau darin, daß sie nur dann zur internationalen Liquidität beiträgt, wenn sie als Währung ‚weich‘ ist, während alle anderen Teilnehmer des Systems erwarten, daß die Währungen, die sie als Reserve halten, überdurchschnittlich ‚stark‘ sind“, in: *The Problem of International Liquidity*, BOUIS, 1964.

9) Keynes' zentrales Motiv ist die Herstellung der „Symmetrie“ des Anpassungsprozesses im internationalen Zahlungsbilanz-Ausgleich: Gläubiger und Schuldner sollen sich in seine Kosten teilen, denn der Gläubiger, dessen Kasse „stimmt“, ist im Gegensatz zum Schuldner, der keine „Reserven“ mehr einsetzen kann, nicht zur Anpassung gezwungen. Trägt der „arme“ Schuldner die Anpassung allein, kommt es unweigerlich zur weltwirtschaftlichen Depression — wie heute! Die wichtigsten Ziffern

Sonderziehungsrechte als internationaler Wertmaßstab

SZR = Gegenwert eines Währungskorbes,
der die 16 wichtigsten Handelswährungen prozentual gewichtet enthält



© Erich Schmidt Verlag

ZAHLENBILDER 625 155

Die Sonderziehungsrechte übernehmen mehr und mehr die Funktion der Goldklausel, die in früheren internationalen Übereinkommen die wertgleiche Umrechnung der verschiedenen Währungen garantierte. In jüngsten internationalen Vereinbarungen gilt das Sonderziehungsrecht (SZR) bereits als Wertmaßstab und Recheneinheit.

Seit Anfang der 70er Jahre, als mit dem Zusammenbruch des Weltwährungssystems und der Freigabe der Wechselkurse das Gold und der US-Dollar ihre Funktion als internationale Wertmesser verloren hatten, verwendet der Internationale Währungsfonds (IWF) die Werteinheit der SZR als gemeinsamen Nenner für finanzielle Rechte und Pflichten seiner Mitglieder. Der Gegenwert eines SZR in jeweiliger Landeswährung wird nach einer sog. „Standardkorb“-Technik ermittelt. Danach entspricht das SZR dem Gegenwert eines Währungskorbes, der Währungen von 16 Handelsländern, und zwar prozentual gewichtet, enthält. Der IWF stellt täglich den Kurs der nationalen Währungen gegenüber dem SZR fest und ermöglicht dadurch eine wertgleiche Umrechnung der verschiedenen Währungen.

Bis zum Jahre 1969, dem Vertrag über die sog. Sonderziehungsrechte (SZR), blieb der IWF als „Fonds“, der von den „Einlagen“ seiner Mitglieder (der nationalen Zentralbanken) lebt, ein Welt-Zentralbank-Torso. Doch seitdem er mit Zustimmung seiner Mitglieder eigenes Kreditgeld (SZR genannt) ausgeben und zur Refinanzierung nationaler Zentralbanken einsetzen darf, ist er eine (derzeit noch an der Kette liegende) Welt-Zentralbank „mit beschränkter Emissionsgenehmigung“ — der *nukleus* des ersten Weltbankiers, der „letzte Reserven“ schafft oder richtiger, schaffen könnte:

— nach Plan, so wie die Weltwirtschaft sie braucht, frei von den Zufällen irgendeiner nationalen Zahlungsbilanz (wie heute) oder der

Entdeckung neuer Goldminen (wie bis zum Jahre 1914);

— vor allem aber muß er sich nicht der Gefahr einer „Überschuldung“ aussetzen (wie 1971/1973 die USA mit ihrem Dollar und 40 Jahre vorher der damalige Weltbankier Großbritannien mit seinem Pfund Sterling)¹⁰⁾.

Doch bis aus dem heutigen Mischsystem unregelter (privater) Euro-Dollar-Refinanzierung und halbregelter Währungshilfen von Land zu Land (oder richtiger „Club zu Club“) teils mit, teils ohne IWF, ein geregeltes Welt-Zentralbanksystem geworden ist, mit einer Oberstufe, der Welt-Zentralbank, die über ihre Reservepolitik alle nationalen Zentralbankmitglieder refinanziert und sie damit

der Keyneschen „Proposals for an International Clearing Union“ sind im Anhang meiner „Währungspolitik“ (Stuttgart 1972, 2. Aufl.) abgedruckt. S. 305 ff.

¹⁰⁾ Der Verf. hat in seiner „Währungspolitik“ (Stuttgart 1972, 2. Aufl.) das „störende“ Konkurrenzverhältnis zwischen nationaler und internationaler Währungsordnung eingehend behandelt. Teil I, S. 22 ff. und Teil II, Kap. 7, S. 111 f.

auf welteinheitlichen Gleichschritt und Zahlungsbilanzausgleich festlegt, ist es noch ein weiter Weg. Ein langer Marsch, dessen Etappenziele sich der Handelsegoismus der Nationen auf einem „Trampelpfad“ verkürzt, den zuerst entdeckt zu haben, das selbst im eignen Lande kaum gewürdigte Verdienst der Bundesrepublik Deutschland ist: Wenn es nach Ausbruch des weltweiten Floatens aller Währungen weder zur „Balkanisierung“ der Weltwährungslandschaft in 150 Einzel-Währungsräume von Minigewicht, noch zum „Telefonbuch“ von über vierzehneinhalbtausend täglich wechselnden Wechselkursen gekommen ist, dann, weil sich die am engsten verflochtenen Handelspartner zum Schutze ihres Außenhandels und ihrer Stabilität (um nicht bei jeder Aufwertung Depression, jeder Abwertung Inflation zu importieren) zu *regionalen Währungsverbänden* mit einer gemeinsamen internen Leitwährung zusammengeschlossen haben, die es ermöglicht, in der Gruppe die Vorteile fester Wechselkurse wahrzunehmen und gemeinsam mit der Leitwährung gegenüber der äußeren monetären Umwelt zu floaten.

Außer der weitgehend von der Bundesrepublik inspirierten und getragenen „Europa-Schlange“: einem von der D-Mark geführten Hartwährungsblock, dem zur Zeit die Währungen der Beneluxstaaten, Dänemarks, Norwegens und — de facto — die der Schweiz und Österreichs angehören, gibt es zur Zeit mindestens sieben weitere Währungs„zonen“ dieser oder ähnlicher Art:

— den US-Dollar-Raum, der seine Schwerpunkte in Nord- und Mittelamerika (Kanada, Mexico), seine Exklaven dagegen in der ganzen Welt besitzt (z. B. Peru, Liberia, Thailand, Taiwan usw.);

— den Pfund-Sterling-Raum, der immer noch den Restbestand des Commonwealth zusammenhält (mit so ungleichen Partnern wie u. a. Australien, Neuseeland, Indien, Pakistan und Ost- wie Südafrika);

— den französischen Franc-Raum, der die nord- und westafrikanischen Länder rund um die Sahara zusammenfaßt;

— den Yen-Raum des Fernen Ostens, der die Nachfolge der älteren Pfund-Sterling- und Dollar-Raum-Stützpunkte antritt;

— den OPEC-Raum, der es zwar noch zu keinem gemeinsamen Rial oder Dirrham, wohl aber bereits zu einem „Arab Monetary Fund“ und einer fast gemeinsamen Zahlungsbilanzpolitik gebracht hat;

— den gegenüber der Außenwelt abgeschotteten Rubel- oder COMECON-Block, der wie die Europa-Schlange intern feste mit extern schwankenden Wechselkursen kombiniert und

— den zwar noch inhomogenen, sich aber permanent ausweitenden Block oder besser: die Interessengemeinschaft der SZR-Standard-Länder, die ihre Klientel weit mehr aus der „Dritten“ als aus der „Ersten“ Welt bezieht.

Jenseits der von Robert Mundell und Ronald KcKinnon aufgeworfenen, aber nicht ganz einfach zu beantwortenden Frage, ob diese Währungsverbände als Zonen dichtester Handelsverflechtung bereits „optimale Währungsräume“ darstellen oder (noch) nicht¹¹⁾, steht eines außer Frage: Ein späteres Weltwährungssystem läßt sich zwischen sieben Blockpartnern leichter errichten als zwischen 150 in ihren Interessen divergierenden Einzelnationen. Ganz so utopisch ist daher die Idee der Welt-Zentralbank nicht; auch nicht theoretisch, wie der folgende Exkurs in die zur Zeit herrschenden Schulmeinungen verdeutlicht.

III. Exkurs: Die Weltwährungsverfassung im Lichte des Keynesianismus und Monetarismus

Der homerische Streit der beiden tief verfeindeten Schulen des Keynesianismus und des Monetarismus läßt sich zwar vordergründig auf die schlichte Formel bringen¹²⁾:

¹¹⁾ Robert Mundell und Ronald I. McKinnon haben schon 1961 bzw. 1963 zwei unterschiedliche Konzepte „optimaler Währungsräume“ erarbeitet. Mundell bezieht sich auf einen früheren Vorschlag Tibor Scitöwskys und kennzeichnet die Räume als optimal, in denen die regionale Mobilität der Produktionsfaktoren (besonders von Arbeit und Kapital) größer ist als in ihrem internationalen Umfeld. McKinnons Raum ist optimal, wenn Außenhandel und Zahlungsbilanz dank Integration so wenig stören, daß die vorrangigen Binnenziele: Wachstum

— *Fiskalismus à la Keynes* ist primär *Depressionsbekämpfungswirtschaft* (auf dem Wege

und Vollbeschäftigung durch keinerlei Anpassungszwänge mehr gefährdet werden. Vgl. hierzu: Charles P. Kindleberger, *International Economics*, Homewood/Ill. 1973, S. 389 ff.; sowie der Verf., *Weltwirtschaft*, a. a. O., S. 207 ff. und die dort angegebene Literatur.

¹²⁾ Eine mittlere Stellung zwischen Fiskalismus und Monetarismus nimmt Kaldors Neue Cambridge Schule ein; sie „beschlagnahmt“ die Fiscal policy für die Gewinnung des „richtigen“, (Export)Wachstum sichernden Wechselkurses. Siehe: Nicholas Kaldor, *Conflicts in National Economic Objectives*, in: *Economic Journal*, März 1971.

fiskalischer Stimulierung der Wirtschaft durch zusätzliche Ausgaben);

— *Monetarismus à la Friedman* oder ihm verwandter Observanz dagegen primär *Inflationsbekämpfungsoökonomie* (durch Geldmengendosierungen bei Übernachfrage)^{12a)}.

Was beide Doktrinen jedoch weit mehr eint, als sie selbst bemerken, ist ihre gemeinsame Vernachlässigung des Problems der außenwirtschaftlichen Beeinflussung, genauer: der außenwirtschaftlichen Störung. Beide Schulen argumentieren letztlich in Kategorien der „geschlossenen (d. h. außenwirtschaftslosen) Wirtschaft“, sie sprechen die Sprache eines „monetären Nationalismus“¹³⁾.

Denn, wie leicht ersichtlich, verpufft in der Depression fiskalisch herbeigeführte Mehrnachfrage, wenn sie nur zu einem überproportionalen Anstieg der Importe mit keinerlei „Multiplikatoreffekten“ an den Binnenmärkten führt, wie das in den dreißiger Jahren die weltoffenen Ökonomien Großbritanniens und der USA erfuhren, die ihre Krise trotz Keynes in England und F. D. Roosevelt in den USA bis in die ersten Jahre des Zweiten Weltkriegs behielten, während das von allen Weltmärkten abgeschlossene NS-Deutschland binnen weniger Jahre seine Vollbeschäftigung herstellte. In dieser grundlegenden Unterschiedlichkeit der Ausgangslage — weltoffen in den beiden angelsächsischen Führungsländern des Westens, nationalstaatlich-isoliert in Deutschland — wurzeln bis heute nachwirkend die für alle drei Nationen charakteristischen Mentalitäts- und Präferenzunterschiede: Hitlers Vollbeschäftigungserfolg immunisiert die Deutschen bis heute gegen das angelsächsische „Depressionstrauma“. Seine hemmungslose Inflationspolitik, nach der Inflation von 1923 der zweite Erfahrungsschock derselben Generation, ließ dagegen eine Inflationsallergie entstehen, für die man jenseits von Ärmelkanal und Atlantik um so weniger Verständnis aufbringt, als sie von einem Lande ausgeht, das

^{12a)} Vgl. Milton Friedman, *Essays in Positive Economics*, Chicago, London 1953, insbes. „The Case for flexible Exchange Rates“ (S. 157), und die Essays seines kürzlich verstorbenen „Meisterschülers“ Harry G. Johnson, in: *Essays in Monetary Economics*, London 1967 und in: *On Economics and Society*, Chicago, London 1975, insbes. Part 5.

¹³⁾ F. A. Hayek, *Monetary Nationalism and International Stability*, London, New York, Toronto 1937, in der er mit deutlicher Spitze gegen Keynes' gerade Furore machende *General Theory* vor der Vernachlässigung des Zahlungsbilanzausgleichs warnt. Zu recht, wie Keynes' spätere Konversion zum Hayek von 1937 — nicht dem von 1976! — zeigt (vgl. Fußnote 16).

zwar inzwischen alle Vorteile der Weltwirtschaft mitnimmt, aber den mit jeder Verflechtung unlösbar verbundenen Preiszusammenhang mit dieser Weltwirtschaft leugnet, bzw. ihn nicht gegen sich gelten lassen will¹⁴⁾.

Umgekehrt vermochte nicht einmal der strengste Monetarismus der siebziger Jahre weder in der Bundesrepublik Deutschland noch den USA (noch anderswo) den Gesamtstrom der für Umsatz und Preishöhe maßgeblichen Finanzierungen zu beeinflussen. Dank astronomisch wachsender internationaler „Euro-Dollarmärkte“, deren größter Wachstumsantrieb in den letzten zwei Jahrzehnten gerade diese wohlgemeinten, aber erfolglosen nationalen Restriktionen waren, konnten Großinvestoren und Großschuldner (private wie öffentliche) immer mehr Kreditaufnahmen ins Ausland verlagern — mit der Folge, daß *internationale* Kreditschöpfung die Finanzlücken schloß, die man *national* in der Absicht aufriß, die Preise über „finanzielle Entzugseffekte“ zu stabilisieren.

Das wuchernde Wachstum der internationalen Geld- und Kapitalmärkte steht geradezu für einen Experimentalbeweis des monetaristischen Irrtums, daß sich mit *nationaler* Geldmengenkontrolle jede Inflation finanziell austrocknen lasse.

Der verhängnisvolle Versuch nationaler Austrocknungspolitik hat überdies zu einer negativen Strukturveränderung in den Unternehmensgrößen und -typen geführt: Nicht „euromarktfähige“ Klein- und Mittelunternehmungen mußten aufgeben, dagegen konnten die großen Adressen an den Euromärkten, die ihren Finanzierungsrückhalt internationalisierten, ihre Stellung ausbauen. Mit der verstärkten „Monopolisierung“ der Marktpositionen aber wuchsen die Chancen, Verteuerungen der Finanzierungskosten — gleich anderen Verteuerungen — über die Preise wieder herinzuholen. Oder, falls das mißlingt, über verstärkten (technischen) Rationalisierungsdruck die Beschäftigung zu mindern. Der naive Geldmengen-Monetarismus entpuppte sich also als unfreiwilliger Mechanismus, der die Übel verschlimmert, die er bekämpfen möchte: Aus (bisheriger) „Nachfrage-Überhangs-Inflation“ wird Kosteninflation gemacht, aus Kostendruck Rationalisierungsarbeitslosigkeit

¹⁴⁾ Vgl. hierzu des Verf. Essay: Die drei Zeitalter der Währungspolitik, in: *Gewinn und Verlust. Materialien zur Betriebs- und Volkswirtschaft*, hrsg. v. B. Gemper, 1976, S. 120 ff., und in erweiterter Form (Lehren der Geldgeschichte, Geschichte der Geldlehren) in Teil III, Kap. 1 der *Weltwirtschaft* a. a. O.

— eine Fehlsteuerung, die einen Großteil der „Schuld“ an dem Übergang der „zyklischen“ in die „strukturelle“ Krise, an dem Zusammentreffen von Depression und Inflation („Stagflation“) trägt¹⁵⁾.

Der weltweite Monetarismus hat sich (sicher ungewollt) als Freibrief eines unerhörten Laissez-faire, eines weltweiten, Big Finance wie Big Business gleichermaßen begünstigenden „Manchestertums“ erwiesen, der, ironisch genug, sich nicht nur der Protektion „kapitalistischer“, sondern auch und gerade „sozialistischer“ Regierungen erfreut. Dabei steht nach fünf Jahren Float-Erfahrung fest oder sollte wenigstens feststehen, daß

— die innere Austrocknung der Geld- und Kreditmärkte über nationale, durch Floating abgesicherte Geldmengenkontrollen und Hochzinspolitiken nicht nur ein Schlag ins Wasser, sondern eine einzige Katastrophe war: statt die Inflation herauszutreiben, wurde die Stagflation (Inflation bei gleichzeitiger Depression) hereingedrückt;

— die äußere Zahlungsbilanz-Anpassung über freischwankende Wechselkurse nur ein sehr begrenzt taugliches Mittel der außenwirtschaftlichen Abschirmung darstellt, sei es gegenüber Stabilitätsgefahren („importierter Inflation“), sei es gegenüber Beschäftigungsgefahren („importierter Depression“). Weder hat sich der Abwärtsfloat (Abwertung) als Ersatz für innere Nachfrageanpassung (Stabilitätspolitik) noch der Aufwärtsfloat als Ersatz für innere Nachfrageausweitung (Exportsubstitution) erwiesen, wovon gleich noch die Rede sein wird;

— es somit weltwirtschaftlich keine Alternative für eine auf- und miteinander abgestimmte *gemeinsame Zahlungsbilanzpolitik aller am Weltmarkt beteiligten Nationen* gibt. Das gilt für Industrie- wie für Entwicklungsländer, die beide von einer weltwirtschaftlich gesicherten Expansionsrate abhängen.

Deswegen führen auch alle Pläne einer neuen, besseren Weltwirtschaftsordnung wieder weg vom (monetaristischen) Gedanken freier Wechselkurse und eines gänzlich unkontrollierten internationalen Kredit- und Kapitalverkehrs. Denn Herzstück jeder gemeinsamen Zahlungsbilanzpolitik ist die Internationalisierung der Währungsbeziehungen, aber nicht auf „privater“ Grundlage, sondern einer „geordnet-öffentlichen“. In dieser ordnungspolitischen Frage ersten Ranges ist der Keynesianismus — des Meisters, nicht seiner im nationalen Fiskalismus steckengebliebenen Epigonen! — seit Jahrzehnten moderner und aktueller als jedweder Monetarismus, der an der schwer begreiflichen Unlogik leidet, zu Hause (national) etwas öffentlich zu kontrollieren, was zugleich draußen (international) so privat wie möglich sein soll: das Geld. Eine Schizophrenie, die u. a. das Alters- und Jugendwerk eines so ausgezeichneten Forschers wie F. A. Hayek spaltet, der einmal mit dem von ihm wiederentdeckten und edierten Ricardo-Vorläufer Henry Thornton („An Enquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain“, 1802) die seitdem „selbstverständliche“ Meinung: Geld, ein öffentliches Gut, könne gar nicht anders als öffentlich kontrolliert und stabil gehalten werden, teilte, sie aber heute leugnet¹⁶⁾.

IV. Eine realistische Konzept für die atlantische Währungs Kooperation

Wenn es aus vielen Gründen auch noch zu früh ist, den rationalen Schritt in eine überstaatliche Weltzentralbank und in ein überstaatliches Weltreservemedium, wie es in Form der Sonderziehungsrechte (SZR) des Internationalen Währungsfonds (IWF) seit 1969 im Ansatz vorhanden ist, mit allen damit verbundenen Konsequenzen zu wagen, so bieten sich doch — jenseits des sich ohnehin etablie-

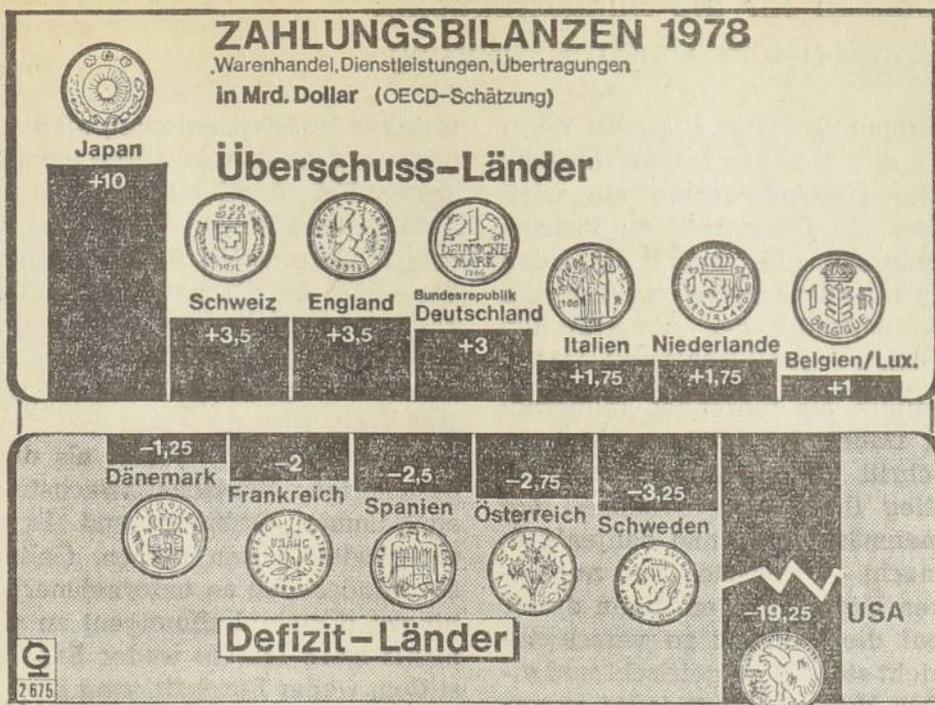
renden „monetären Regionalismus“ — zwei kleinere Schritte in diese Richtung an¹⁷⁾:

Der erste heißt: *Internationale Kontrolle der buchstäblich uferlosen Geld- und Kreditproduktion der sog. Euro- und Petro-Märkte an Dollars*. Der zweite heißt: *Selbstverpflichtung aller extremen Defizit- und Überschußländer auf feste Eckwerte eines gerade noch tolerablen Zahlungsbilanz-Ungleichgewichts* (gemes-

¹⁵⁾ Der Verf. hat zusammen mit F. Lehner den stagflationsfördernden Zusammenhang zwischen „monetaristischer“ Stabilitätspolitik und der verstärkten Monopolisierung eingehender untersucht in: Die gescheiterte Stabilitätspolitik und ihre politischen Folgen: Von der Unvereinbarkeit wirtschaftlicher Monopol- und demokratischer Konkurrenzsysteme, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 21 (1976).

¹⁶⁾ F. A. Hayek, *Denationalisation of Money*, the Institute of Economic Affairs, London 1976. ein irreführender Titel, denn Hayek plädiert in dieser Studie für eine *Re-Privatisierung* des Geldes, das endlich aufhören müsse, als ein „öffentliches Gut“ behandelt und mißbraucht zu werden.

¹⁷⁾ vgl. hierzu vom Verf.: „Der Ausweg aus der Krise“, a. a. O., Teil III, Kap. 9—14.



Größtes Defizit in den USA

Vor allem die zunehmenden Ölimporte reißen ein immer größeres Loch in die amerikanische Zahlungsbilanz. Für das laufende Jahr erwarten die Experten der OECD ein Defizit von rund 19 Milliarden Dollar. Aber auch andere Länder müssen mit Fehlbeträgen in ihren Außenwirtschaftsbilanzen rechnen, freilich nicht in dem Ausmaß wie die USA. Schon seit geraumer Zeit drängen die USA daher vor allem Japan und die Bundesrepublik zum Abbau ihrer Überschüsse, da sie nach amerikanischer Ansicht das weltwirtschaftliche Gleichgewicht behindern.

sen am Bruttosozialprodukt) und *feste Kreditfinanzierungszusagen der Überschußländer* an die Defizitländer im Rahmen der „erlaubten“ Abweichungen vom Zahlungsbilanzgleichgewicht.

Die erste Forderung läuft darauf hinaus, den entscheidenden Inflations- und Labilitätsfaktor der modernen Weltwirtschaft — die von jeder Notenbankaufsicht „freien“ Euro- und Petro-Märkte — unter Kontrolle zu bekommen. Dazu ist nichts weiter notwendig als dasselbe Regime, das auch auf den inneren Geld- und Kapitalmärkten herrscht, schon aus Wettbewerbsgründen auf die äußeren auszudehnen, also für „exterritoriale“ Einlagen auch die im Inland üblichen Mindest-Reserven (Pflichteinlagen bei der Zentralbank) zu verlangen und die „exterritoriale“ Kreditschöpfung auf die im Inland gültigen Höchstgrenzen „anzurechnen“. Nicht mehr, aber auch nicht weniger!

Denn nur so wird es gelingen, den verhängnisvollen Prozeß von Welt-Inflation und sie forcierender Monopolisierung mit dem Kurzschluß der Stagflation zu brechen. Genau dieser Fehlentwicklung „dient“ das freieste und internationalste Finanzierungssystem, das es je gab und das wie ein „privates Welt-Zentralbank-

system“ arbeitet — nur ohne jede Kontrolle und nur für Privilegierte! Und das ein zähes Leben hat, weil hinter ihm die mächtigste aller Lobbies steht, die der Banken. Ihr gegenüber stehen Regierungen, die immer noch nicht gelernt haben, was hier geschieht, und die daher die Inflation da bekämpfen, wo sie heute wirklich *nicht* entsteht: in den Volkswirtschaften, in denen weit mehr gespart als investiert wird, was nach allen Gesetzen der Ökonomie das Gegenteil von Inflation bedeutet: Nachfragemangel, Depression und Arbeitslosigkeit. Realitäten, die keiner übersehen kann.

Die zweite Forderung läuft auf eine *gemeinsame* („konzertierte“) *Zahlungsbilanzpolitik der wichtigsten Mitgliedsländer von OECD und IWF*, praktisch also des alten „Zehnerclubs“, hinaus, mit dem Ziel eines wechselseitigen Währungsbeistandes, um unerwünschte und störende Restriktionspraktiken (Deflation wie Abwertung) zu vermeiden. Eine Politik der internen Nachfragestützung, die umso leichter fallen sollte, je konsequenter die erste Forderung: *weltweite Inflationskontrolle über Kreditbremsen an den Euro-Märkten erfüllt wird.*

V. Konsequenzen für die Bundesrepublik: Exportsubstitution und Umstrukturierung

Für die Bundesrepublik als zweitgrößte Welt-handelsnation ergibt sich aus Dollarschwäche und ungewollter DM-Aufwertung ein wirtschaftspolitischer „Freiheitsgrad“¹⁸⁾: bisherige Auslandsnachfrage, die fraglich geworden ist (Exporte), in Inlandsnachfrage umzusetzen. Wie? Durch eine Politik der „strukturellen Exportsubstitution“. Was ist damit gemeint?

Die Bundesrepublik als führendes Industrieland kann auf Dauer die Impulse für technischen Fortschritt („Innovation“) und gesicherten Anstieg ihrer Realeinkommen nur von ihren Binnenmärkten — und denjenigen, die sie dazu macht — erwarten und nur begrenzt von ihren Exporterfolgen. Denn dieser Exporterfolg hat die Tendenz zu verschwinden, wenn er nicht ständig aufgefrischt und erneuert wird. Das Versuchslabor jeder exportablen Innovation ist der Binnen-, nicht der Außenmarkt; er testet, was sich der internationalen Konkurrenz stellen kann. Ein „Gesetz“, das sich für die Bundesrepublik Deutschland mit einer Generation Verspätung aktuell wird: Der Verlust der innerdeutschen Märkte jenseits der Elbe und der Vollbeschäftigungsimperativ für eine um gut ein Viertel aufgeblähte Erwerbsbevölkerung — Folge des Flüchtlingseinstroms — ließen ein anderes als „export-geführtes Wachstum“ (Kaldor) gar nicht zu, *solange das Reservoir an Innovationsvorsprüngen reichte*. Nachdem dieses sichtbar — mit und ohne Nachhilfen durch „überzogene“ Löhne und eine „zu weit getriebene Aufwertung der D-Mark“ — erschöpft ist oder es demnächst sein wird, bleibt gar nichts anderes übrig als:

- die Binnenmärkte mehr als bisher auszuweiten,
- die Innovationen tatkräftiger als bisher zu fördern und
- jene Auslandsmärkte, auf denen Transportkosten kaum eine Rolle spielen, noch „sicherer“, d. h. binnenmarktähnlicher zu machen, als sie es jetzt schon sind¹⁹⁾.

Die Ankurbelung auf den Binnenmärkten dient weit weniger dem „ehrgeizigen“ Ziel des Zu-

¹⁸⁾ Vgl. Fußnote 5 sowie die Aufsätze des Verf. zum selben Thema in der Frankfurter Rundschau vom 4. 1. 1978 und 2. 3. 1978.

¹⁹⁾ Über Liberalismus und Merkantilismus im deutschen „Wirtschaftswunder“ vgl. des Verf. Kapitel 5 in Wilfried L. Kohl (Hrsg.), *Foreign Economic Policies of Industrial States*, Lexington, Toronto 1977, sowie Kap. 8 in ders., *Der Ausweg aus der Krise*, a. a. O., S. 105 ff.

rück zur Vollbeschäftigung als dem bescheideneren der für das politische Klima in der Bundesrepublik unerläßlichen Temperierung der Arbeitsplatzkämpfe. Wenn technischer Fortschritt unvermeidliche Arbeitsplatzopfer fordert, muß es Wachstumsbereiche geben, die an anderer Stelle die „Freigesetzten“ wieder absorbieren. Das „Wunder“ des sozialen Friedens der Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg war weit weniger eines der permanent gesicherten Marktwirtschaft als des permanent gesicherten Wirtschaftswachstums — wie auch immer „Ordnung“ und „Expansionsrate“ verschwistert sein mögen. Gelingt es nicht ein Mindestmaß an unternehmerischen Erwartungen (Gewinnhoffnungen) zu erfüllen, wird nichts mehr laufen: weder Export noch Investition, weder Beschäftigung noch Beseitigung der Finanzierungsengpässe in Staats- und Sozialhaushalt. Die Wirtschaftspolitik der nächsten Jahre wird daher die aktivste sein müssen, die es in der Bundesrepublik je zu führen gab. Die Richtung ist vorgezeichnet:

— Den Unternehmern müssen Investitionskosten und -risiken spürbar gemildert werden, besonders den kleineren und mittleren unter ihnen, die wegen ihrer Kreditabhängigkeit besonders risikofähig sind. Das Mittel: Gezielte Investitionsprämien (Afa), die man nicht „sparen“ kann, sondern durch Geldausgeben „verdienen“ muß. Eine Förderung, die den Leuten zukommt, die selber am besten wissen, wo ihre Binnenmärkte und wo ihre Fähigkeiten liegen.

— Innovationsförderung heißt u. a., daß man Forschungs- und Entwicklungsaufwand steuerlich belohnt (durch Zusatzabschreibungen, die überdies progressiv für Klein- und Mittelbetriebe gestaltet werden könnten) und daß man die Patentämter nicht nur zur passiven Registrierung neuer Erfindungen anhält, sondern zur aktiven Vermittlung durch Patentmessen und gezieltes Angebot.

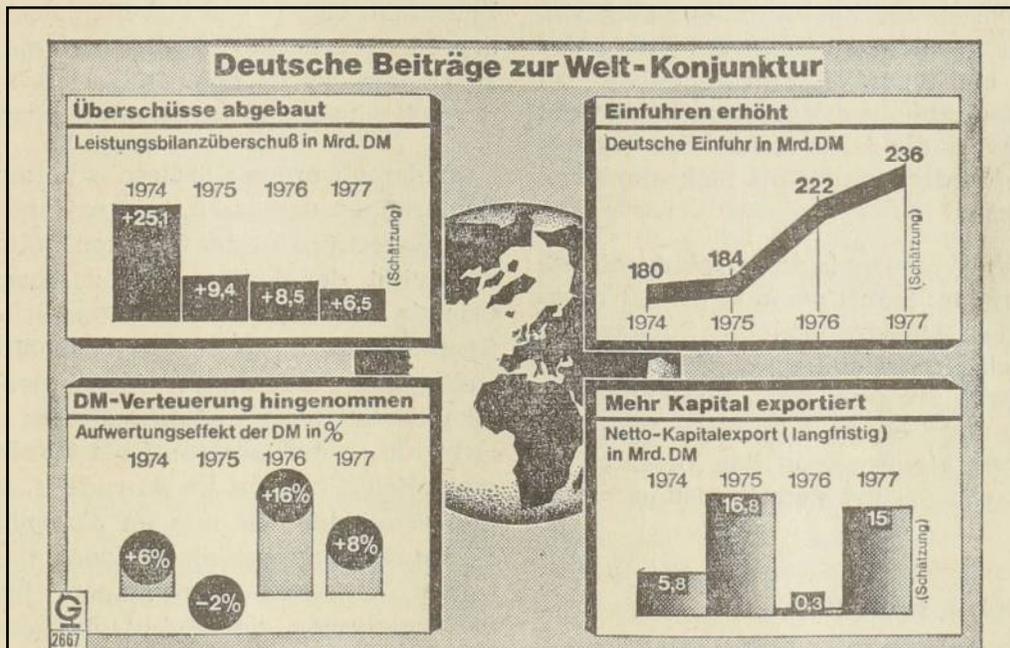
— Und weiter: ergänzende staatliche Ausgabenprogramme nicht zugunsten einzelner Industrien wie noch 1967/68, als Karl Schiller den Aufstieg aus der Talsohle dirigierte, sondern zugunsten „sozialer Prioritäten“: Umweltschutz, Energieeinsparung, Substitutionsforschung etc., was alles Auffüllung, nicht Abbau der Gemeinschaftsaufgaben (gem. Art. 91 GG) erfordert, die im Sinne einer vorausplanenden „inneren Entwicklungshilfe“ aktiviert werden müßten.

— Schließlich nicht zu vergessen: Europa. Die Chancen des gemeinsamen Währungsraums die Freiheit von unwägbareren Währungsrisiken und Kapitalverkehrsbehinderungen und werden vertan, wenn diese vor der Haustür liegenden Märkte nicht auch rechtlich und von den technischen Dimensionen her genutzt werden. Ein weites Feld vergessener Integrationsmöglichkeiten!

Und wie läßt sich dieses Programm aus gezielter Steuerentlastung für Risiken tragende Unternehmer und staatlichen Mehrausgaben für die Förderung des gesamtwirtschaftlichen „Datenkranzes“ bezahlen? Aus Haushalten, die die Grenzen ihrer Belastbarkeit erreicht, wenn nicht überschritten haben?

Es ist nicht nur politische, sondern auch ökonomische Weisheit, daß das, was „real“ gewollt („machbar“) ist, sich stets finanzieren läßt. Im Falle der gewollten Politik innerer Exportsubstitution sogar aus Quellen, die „systemimmanent“ sprudeln.

Erstens: Der die Bundesausgaben und -schulden begrenzende Art. 115 GG ist in der gegenwärtigen Lage mehr Ordnungs- als Restriktionselement: Er verlangt, daß der Staat seinen Kredit für Investitionen nutzt, begrenzt aber nicht den *Investitions-*, sondern den *Kreditfinanzierungsspielraum*. Der Bund kann für jede vernünftige und vertretbare Investition, deren Höhe zu bestimmen er frei ist, Kredit nehmen und bekommen! Warum auch nicht?



Impulse für die Partnerländer

Um die Weltwirtschaft wieder auf höhere Touren zu bringen, werden sich alle anstrengen müssen. Die Bundesrepublik kann darauf verweisen, daß sie ihren Teil zur Belebung der Weltkonjunktur geleistet hat. Von den Exportüberschüssen fließt heute der größte Teil wieder ins Ausland zurück (z. B. Gastarbeiterüberweisungen, Reiseausgaben im Ausland, Zahlungen an internationale Organisationen). Das Plus in der Leistungsbilanz (also Exportüberschuß minus Übertragungen ans Ausland) ist von 25,1 Milliarden DM 1974 auf nur noch 6,5 Milliarden DM 1977 geschrumpft. Im gleichen Zeitraum steigerten sich die deutschen Importe, also die konjunkturwirksame Nachfrage im Ausland, um knapp ein Drittel. Als einziges Industrieland hatte die Bundesrepublik 1975, im Tiefpunkt der Weltrezession, ihre Importmengen erhöht; in allen anderen Staaten wurde die Einfuhr gedrosselt. Darüber hinaus hat die deutsche Wirtschaft eine drastische Aufwertung der DM (infolge der Abwertung anderer Währungen verursacht durch den Dollarsturz) hingenommen. Tendenziell bedeutet das eine Erschwerung unserer Exporte zugunsten der Konkurrenz. Nicht zu vergessen sind die Milliardenbeträge an langfristigem Kapital, die ins Ausland transferiert wurden. Allein 1977 betrug der Netto-Kapitalexport etwa 15 Milliarden DM.

Selbstverständlich müssen in diesem Zusammenhang auch die binnenwirtschaftlichen Maßnahmen gesehen werden (Investitions- und Konjunkturprogramme, erhöhte Staatsausgaben und Steuererleichterung). Indem sie die deutsche Wirtschaft stimulieren, wirken sie auch auf die Konjunktur unserer Partner.

Die verkannte Ordnungsfunktion des Art. 115 besteht darin, daß der Bund, um einen ausreichenden Kreditplafonds zu erhalten, ein von den übrigen Staatsausgaben (Verwaltung, Transferausgaben) getrenntes Investitionsbudget aufstellen und sich parlamentarisch bewilligen lassen mußte, woran es bis heute fehlt. Ein fester Anteil am Kapitalmarktaufkommen wäre ihm sicher, dem sparenden Bürger aber eine Stabilisierung seiner Sparanlagen und Einnahmen, frei von bankwirtschaftlichen Pressionen ²⁰⁾.

Zweitens: Die bloße Nachfrageumschichtung auf mehr Binnen- und weniger Exportwachstum stärkt die Steuereinnahmen. Denn die auf das Inlandsprodukt bezogene Steuerlastquote ist höher als die auf das Exportprodukt, von dem nicht unerhebliche „Rückvergütungen“ und „Doppelbesteuerungs“abschläge abgehen. Wieviel das ausmacht, hängt vom Erfolg des Programms und einer Vielzahl kompliziert zu berechnender Steuerverlagerungseffekte ab: Letztlich nehmen die Auslandsfisci das weniger ein, was dem Inlandsfiscus als Mehreinnahme zufließt.

Drittens: Der Wachstumserfolg speist sein eigenes Programm: Selbst wenn in der „Inkubationszeit“ des Aufschwungs die Summe der Defizite noch einmal steigen sollte, dem realen Mehrertrag an Wachstum, Beschäftigung, Einkommen und Gewinn folgen alle konjunkturabhängigen Steuern, von den Umsatz- bis zu den Einkommen- und Vermögensteuern.

Gleichrangigkeit von Güter- und Arbeitsplatzversorgung

Faßt man die äußeren Zwänge und die inneren Chancen der Weltwirtschaftskrise und ihr sichtbarstes Symptom, die Dollarschwäche, zusammen, so stimmt nicht, was uns immer wieder eingeredet wird: daß die Krise die Handlungsspielräume der Einzelstaaten beschneide. Dergleichen würde nur dann gelten, wenn diese Länder phantasielos genug wären, ihre *bisherige* Politik allen Umweltveränderungen zum Trotz im alten Trott fortsetzen zu wollen. In Wahrheit belegt die Krise nur

²⁰⁾ Über Chancen und Möglichkeiten der Kapitalmarktrefinanzierung öffentlicher Investitionen vgl. des Verf. Referat auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Innsbruck 1970, abgedruckt in: H. Arndt und D. Swatek (Hrsg.), Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1971, S. 429 ff.

zwei der ältesten, nicht nur ökonomischen Weisheiten:

— Einigkeit macht stark, sowohl bei Überwindung der Dollarschwäche als auch beim Kampf gegen die — durch „Euro-“ und „Petro“-Dollarmärkte finanzierte — Weltinflation. Und:

— Abhängig ist nur, wer seine Alternativen nicht sieht, was für Individuum, Firma und Volkswirtschaft gleichermaßen gilt. Nur wenn die Bundesrepublik Deutschland, die ihr dank unfreiwilliger Aufwertung der D-Mark gebotenen Chancen der Exportsubstitution *nicht* sieht, ist sie vom Exportwachstum und damit von der Krise der Weltwirtschaft abhängig. Im übrigen gilt für sie — wie für alle Länder ihres Typs und ihrer freiheitlichen Gesellschaftsverfassung: Gelingt es in absehbarer Zeit nicht, Güter- und Arbeitsplatzversorgung der Menschen gleichzeitig und gleichrangig zu sichern, ist es eher früher als später mit der politischen und sozialen Ruhe dahin.

Denn daran werden alle Gesellschaften und ihre Regierungen gemessen, wie es ihnen gelingt, die „Gerechtigkeit der Chancen“ mit der „Produktivität der Leistungen“ zu kombinieren. Oder in den letzten Worten des Erfinders der Synthese aus nationaler Vollbeschäftigung mit weltweiter Währungsordnung, des größten Ökonomen unseres Jahrhunderts: „War es nicht ich . . . der schrieb: ‚Gold ist ein barbarisches Relikt? Wäre ich so ruchlos, vergeblich und senil, daß ich just im Augenblicke des höchsten Triumphes dieser Ideen, da sich zum selben Zeitpunkt Regierungen, Parlamente, Banken, Presse, das Publikum, ja selbst die Ökonomen vom Fach zu den neuen Lehren (des Vorrangs der Vollbeschäftigung, d. Verf.) bekennen, daran ginge, neue Ketten zu schmieden, die uns an die Wände des alten Verlieses fesselten?“ Und um fortzufahren mit den Sätzen, die wir voranstellten:

„Die öffentliche Meinung ist zwar heute zum neuen Modell . . . nationaler Wirtschaftspolitik bekehrt. Die Schlacht ist gewonnen. Eine nicht minder schwierige Aufgabe bleibt, nämlich einen internationalen Rahmen zu organisieren, in den sich diese nationale Politik ohne Zwang einbetten läßt. Deshalb ist nichts vordringlicher als die Errichtung einer internationalen Ordnung, in der sich neue Ideen und Techniken mit den nationalen Maßnahmen zur Vollbeschäftigung verbünden . . .“ — so Lord Keynes 1944 vor dem britischen Oberhaus. Ein Problem, das uns dreißig Jahre danach — wieder oder immer noch? — beschäftigt.

Die beiden deutschen Staaten in der UNO

I. Einführung

Das Thema legt zunächst die Versuchung nahe, die gesamte UNO-Politik beider Staaten miteinander zu vergleichen. Ein solches Verfahren wäre zulässig, weil sich die Repräsentanten beider Länder ständig — wenn auch kursorisch und selektiv — miteinander vergleichen und jeweils das günstige Abschneiden des einen und die Niederlage des anderen herausstellen. Doch was sind, was können die Maßstäbe eines Vergleichs sein? Soll das gesamte Verhalten einbezogen werden? Wenn man sich auf ausgewählte Aspekte beschränkt, was sind dann die Kriterien der Auswahl? Um unseren Gegenstand analysierbar zu machen, wird die UNO-Politik beider deutscher Staaten vorwiegend, wenn auch nicht ausschließlich, in der Generalversammlung (GV) untersucht. Die GV ist zwar nur eines der sechs Hauptorgane der UNO, es ist jedoch das einzige Organ, das aus allen Mitgliedern der Vereinten Nationen besteht. Die Beschränkung auf die Generalversammlung rechtfertigt sich aus drei Gründen:

1. Die DDR entzieht sich einem umfassenden Vergleich dadurch, daß sie in sechs von vierzehn Sonderorganisationen nicht vertreten ist, obgleich sie das Recht und, wie nicht wenige sagen, die Pflicht zur Mitgliedschaft hätte.
2. Die Generalversammlung ist das einzige Hauptorgan, in dem beide deutsche Staaten „gleichberechtigt“ vertreten sind. Die Bundesrepublik ist nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat. Die DDR war zwar interessiert, mußte jedoch der ČSSR den Vortritt lassen. Im internationalen Gerichtshof (IGH) ist die Bundesrepublik vertreten, die DDR nicht. Im Wirtschafts- und Sozialrat waren beide deutsche Staaten; seit 1977 ist die DDR nicht mehr in dieser Organisation. Im Treuhandrat, gleichfalls ein Hauptorgan, sind beide nicht vertreten und werden wohl auch nicht Mitglied werden. Im Generalsekretariat sind beide Staaten durch hohe Beamte vertreten. Es handelt sich bei den Hauptorganen der UNO — mit Ausnahme der GV — um Gremien mit begrenzter Mitgliederzahl, in die die sog. Regionalgruppen ihre Vertreter entsenden.
3. Die Generalversammlung eignet sich deshalb für einen solchen Vergleich, weil ihre

Tagesordnung (meistens etwa 150 Punkte) den Problemhaushalt der internationalen Politik widerspiegelt.

Aus der Außenpolitikforschung wissen wir, daß jede Außenpolitik zu ihrem Erfolg zweierlei bedarf: eines *inneren Konsenses*, also der innenpolitischen Vertretbarkeit, und einer *äußeren Kompatibilität*: der Vereinbarkeit mit dem internationalen System. Unter Berücksichtigung der methodischen Schwierigkeit, den inneren Konsens in der DDR festzustellen, wollen wir uns hier auf die *äußere Kompatibilität als Leitkategorie* der Analyse beschränken. Der Zweck ist hier die Erfassung der internationalen Position eines Staates, wie sie über die UNO vermittelt wird. Die internationale Position und damit die „äußere Kompatibilität“ bzw. „Inkompatibilität“ läßt sich ausdrücken in der Vereinbarkeit einer Position mit jenen Gegenständen, die in der UNO diskutiert und in Resolutionsform „verabschiedet“ werden. Das Abstimmungsverhalten und der Grad an Übereinstimmung des eigenen Verhaltens mit dem Abstimmungsergebnis gibt einen verallgemeinerungsfähigen Hinweis auf die Mehrheitsposition eines Staates.

Neben diesem aktuellen Aussagewert der Kategorie hat die „äußere Kompatibilität“ auch einen prospektiven Gebrauchswert: Sie gibt in etwa den Grad der Wahrscheinlichkeit an, mit der Staaten bzw. Staatengruppen Mehrheiten für sich und gegen andere mobilisieren können.

Die methodische Berechtigung der Anwendung dieser Kategorie ergibt sich aus vier Gründen:

1. Die Bemühungen beider deutscher Staaten in- und außerhalb der UNO zeigen, daß sie eine Mehrheitsfähigkeit ihrer Positionen, ihrer Ziele und Mittel anstreben. Diese Aktivitäten werden lediglich unterschiedlich bezeichnet. Für die DDR ist die „äußere Kompatibilität“ z. B. ein Synonym für die Formel vom „veränderten Kräfteverhältnis zugunsten des Friedens und des Sozialismus“.
2. Die Antwort auf unsere Leitfrage erlaubt hinreichend gesicherte Aussagen über die

Mehrheitsfähigkeit der Positionen beider deutscher Staaten und über die Chancen, die UNO als Instrument zur Beförderung eigener Ziele gegen die des anderen einzusetzen.

3. Bei allem Interesse, das wir verständlicherweise den deutschen Staaten in der UNO entgegenbringen, sollte folgendes nicht übersehen werden: Die Bundesrepublik und die DDR sind lediglich zwei der nunmehr 149 Mitglieder; sie gehören zu den „jüngeren“ Mitgliedern (beide sind erst seit 1973 dabei). Ihre Probleme werden erheblich relativiert durch die Entwicklungsländer, die ihre Sorgen zu den Prioritäten der Weltorganisation gemacht haben. Um es deutlicher zu sagen: Die Differenzen zwischen den beiden deutschen Staaten verlieren im UNO-Kontext jede Dramatik und Dringlichkeit. Entsprechend äußerte sich der Vertreter der Bundesrepublik

Deutschland bei den Vereinten Nationen, Rüdiger von Wechmar, in einem Interview: „Was die nationale deutsche Frage angeht, so müssen wir befürchten, daß wir bei der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten dafür kein Verständnis finden, weil sie zu sehr mit eigenen Problemen beschäftigt sind. Versuchten wir, die UNO einzuschalten, so stellte sich heraus: Es ist politisch nicht machbar.“ Dies bezeichnet das, was durch die Kategorie „äußere Kompatibilität“ ausgedrückt werden soll: Die fehlende Vereinbarkeit einer spezifischen Position (eines Zieles) mit der internationalen Politik.

4. Der vierte Grund für die Verwendung der „äußeren Kompatibilität“ ist mehr methodischer Art: Wir gewinnen für die Analyse eine Leitkategorie, die das umfangreiche Material strukturieren hilft.

II. Die Vereinten Nationen als Registrator und Reflektor der internationalen Politik

Es wäre eine folgenschwere Problemverkürzung, wollte man die Vereinten Nationen und das internationale System als zwei miteinander identische Größen behandeln. Stimmenmajorität in der Weltorganisation ist nicht gleichbedeutend mit Machtausübung in der internationalen Politik. Dennoch wäre es nicht gerechtfertigt, die UNO und das internationale System als zwei voneinander unabhängige Größen zu begreifen. Wenngleich eine exakte, wissenschaftlich gesicherte Bestimmung der UNO in der internationalen Politik fehlt, läßt sich die vorliegende UNO-Literatur dahin gehend zusammenfassen, daß die Weltorganisation als vom Stand der internationalen Beziehungen abhängige Resultante gesehen werden muß. Die UNO spiegelt das internationale System wider, mit der Folge, daß sie Probleme behandelt, die das internationale System hervorbringt, und sie einer Lösung zuzuführen versucht. Kurz: Die UNO gilt als Reflektor und Registrator der internationalen Politik.

Auch Beispiele, die scheinbar der Widerspiegelungsthese widersprechen (etwa der Vietnamkrieg), lassen es als gerechtfertigt erscheinen, an der Problemlösungskapazität der UNO die Organisierbarkeit internationaler Politik aufzuzeigen. Sie weisen darauf hin, daß es Konflikte gibt, die so strukturiert sind, daß sie von der Weltorganisation nicht gelöst werden können. So ist herausgearbeitet worden, daß dann, wenn erklärte Interessen der Supermächte tangiert sind, der Sicherheitsrat

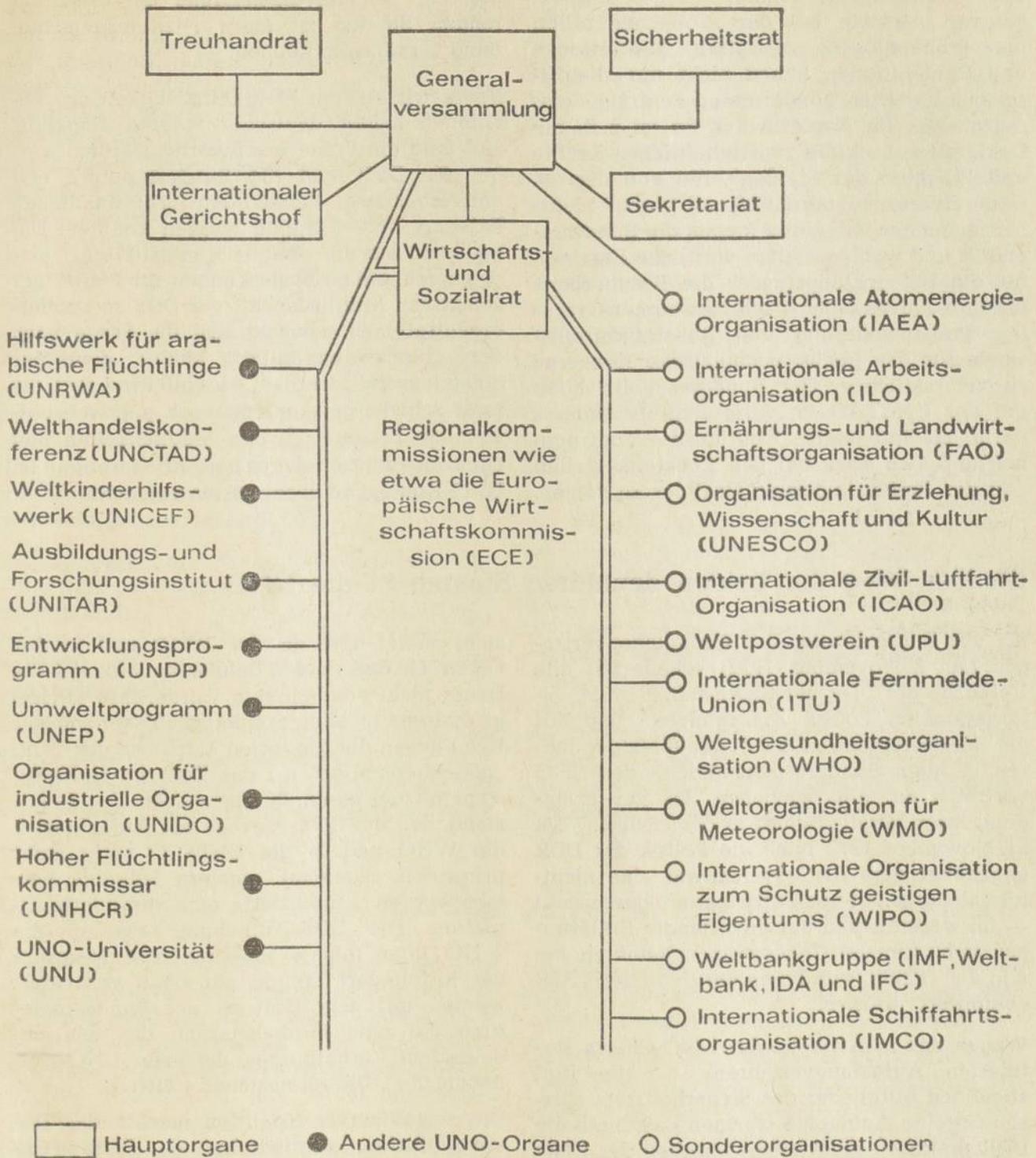
als das einzige zur Sanktion befugte Organ der UNO unfähig ist, eine Entscheidung zu treffen.

An den Beispielen, die die UNO zur „Untätigkeit“ verurteilen, läßt sich auch deutlich machen, daß diese internationale Organisation keine „Weltregierung“ ist, die über den Staaten steht und damit Konflikte, die die internationale Politik hervorbringt, autonom lösen könnte.

Wenn gesagt wurde, daß die Weltorganisation nicht identisch mit dem internationalen System ist, Resolutionen etwa der Generalversammlung lediglich Manifestationen bestimmter Mehrheiten sind, so sollte nicht verkannt werden, daß diese Resolutionen einen erheblichen Einfluß auf das internationale System und auf die Akteure der internationalen Politik haben. Diese Resolutionen geben die Auffassung einer Mehrheit von Staaten wieder, sie interpretieren Vorgänge in der internationalen Politik, stellen kollektive Forderungen, zeigen Problemlösungswege, setzen Staaten bzw. Staatengruppen auf die Anklagebank und können nicht zuletzt auch die Behandlung von Problemen verhindern, die von einer numerischen Minderheit vorgeschlagen werden.

Die Entwicklungsländer, die derzeit von den 149 Mitgliedstaaten etwa 120 stellen, sind wegen dieser numerischen Stärke — die sie bei nahezu allen Fragen, die unter der Überschrift „politische und ökonomische Dekolo-

Das System der Vereinten Nationen (vereinfachtes Organogramm)



Quelle: Wilhelm Bruns, Mehr Aufsehen als Ansehen? – Zum Erscheinungsbild der UNO, in: Die Neue Gesellschaft, Heft 5/1977, S. 365–369, hier S. 366

nisierung" behandelt werden, geschlossen zur Geltung bringen — nicht nur in der Lage, thematische Schwerpunkte zu formulieren und durchzusetzen, sondern auch fähig, bestimmte Akzente bei der Problemdefinition und Problemlösung zu setzen. Resolutionen und Deklarationen haben nicht nur rhetorischen Charakter, sondern sind zentrale Referenzebenen für Forderungen. So ist z. B. die Deklaration über die „wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“, die von der 29. Generalversammlung (1974) mit großer Mehrheit angenommen wurde (gegen die Bundesrepublik und wenige andere westliche Staaten), für die Entwicklungsländer die Bezugsebene für ihre Forderungen nach Ressourcen-Transfer, Preisindexierung und Rohstoffkartellen sowie für das Recht, ausländische Konzerne zu verstaatlichen. Der Bundesrepublik blieb auf der UNCTAD in Nairobi nichts anderes übrig, als ihre starre Nein-Position aufzugeben und sich etwa bei den Rohstoffkartellen und der Preisindexierung flexibler zu zeigen.

III. Der Weg der beiden deutschen Staaten in die UNO

Bis zur Paraphierung des Grundlagenvertrages (am 8. November 1972) scheiterten alle Versuche der DDR, ihr Statusdefizit in der internationalen Politik auszugleichen und mit der Bundesrepublik, die seit den fünfziger Jahren in allen Sonderorganisationen der UNO vertreten ist, gleichzuziehen. Bis zur Erlangung ihrer Mitgliedschaft in der UNESCO am 21. November 1972 blieb die Politik der DDR gegenüber dem UNO-System auf eine nicht-formalisierte Ad-hoc-Partizipation beschränkt — im wesentlichen auf unverlangte Erklärungen zu bestimmten Tagesordnungspunkten, die von der UdSSR, von Polen oder von der CSSR „befördert“ wurden.

Wegen des in Artikel 4 der UNO-Charta statuierten Aufnahmeverfahrens — alle fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats müssen für eine Aufnahme stimmen — konnte die DDR praktisch nicht allein Mitglied der UNO werden, solange die Bundesrepublik nicht ihrerseits Mitglied werden wollte. Hinzu kam, daß der DDR von der Mehrzahl der UNO-Mitglieder der Status eines Staates bestritten wurde.

Mit der Veränderung des Stellenwerts der „deutschen Frage“ in der Strategie der Westmächte und unter den Bedingungen diplomatischer Entspannung zwischen den USA und der UdSSR mußte die Bundesrepublik ihre Beziehungen zur DDR überprüfen. Es zeigte

Daran ist zu erkennen, daß nicht jede Resolution oder Deklaration lediglich einen Papierwert hat, sondern daß bestimmte Entscheidungen der Generalversammlung die dissentierenden Staaten zu einer Positionsverschiebung veranlassen können.

Bevor wir auf die Mehrheitsfähigkeit der Positionen beider deutscher Staaten eingehen, soll kurz die Frage beantwortet werden, warum die DDR und die Bundesrepublik erst nach über zwei Jahrzehnten ihrer staatlichen Existenz UNO-Mitglied werden konnten. Danach soll auf die „äußere Kompatibilität“ eingegangen, einige Bemerkungen zur Politik der selektiven Mitgliedschaft der DDR in Sonderorganisationen gemacht und die Frage nach der „Blocksouveränität“ beider deutscher Staaten gestellt werden. Abschließend wird die zwar schwierige, aber dennoch politisch notwendige Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen deutsch-deutscher Kooperation im UNO-Kontext zu beantworten versucht.

sich, zuerst 1968 in der WHO und in der UNESCO, daß es der Bundesrepublik auf die Dauer nicht möglich sein würde, ihre alleinige Präsenz in allen Sonderorganisationen der UNO gegen die forcierten Versuche der DDR, „gleichberechtigt“ (so das Ziel) im UNO-System mitzuarbeiten, durchzusetzen. Der Tatbestand, daß die DDR-Anträge auf Aufnahme in die WHO und in die UNESCO nicht mehr prinzipiell abgelehnt, sondern lediglich vertagt wurden, signalisierte eine veränderte Situation. Die DDR-Aufnahme etwa in die WHO (hier reichte eine einfache Mehrheit der Mitglieder) konnte nur noch verhindert werden mit dem Hinweis der Bundesregierung auf eine Formalisierung des deutsch-deutschen Verhältnisses, die einer UNO-Aufnahme der DDR vorausgehen sollte.

Die sozialliberale Koalition machte das Unvermeidliche (Mitgliedschaft der DDR in internationalen Organisationen und Deblockade diplomatischer Beziehungen der DDR zu Dritten) zum Bestandteil ihrer Deutschlandpolitik: Nach einer Formalisierung der deutsch-deutschen Beziehungen sollte von beiden deutschen Staaten die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen angestrebt werden. Dieser politische Fahrplan der Bundesregierung setzte sich gegen die DDR durch; er wurde international akzeptiert. Der enge politische Zusammenhang zwischen Grundlagenvertrag, Ausgang der Bundestagswahl am 19. Novem-

ber 1972, der „Freigabe“ der internationalen Anerkennung der DDR und der von ihr mit Vehemenz betriebenen Einbeziehung in das UNO-System wird auch dadurch ausgedrückt, daß am Montag nach der Bundestagswahl, also am 20. November 1972, und nach vorher vollzogener Paraphierung des Grundlagenvertrages (am 9. November 1972) ein Beamter des Auswärtigen Amtes nach Paris zur Generalkonferenz der UNESCO flog, um für die Aufnahme der DDR in diese Sonderorganisation „grünes Licht“ zu geben. Am 21. November 1972 wurde die DDR zum erstenmal Mitglied einer Sonderorganisation der UNO — mit demonstrativer Zustimmung der Bundesrepublik.

Das zeitliche Zusammentreffen zwischen der Paraphierung des Grundvertrages und der Mitgliedschaft der DDR in der UNESCO sowie zwischen Grundlagenvertrag und internationaler Anerkennung der DDR zeigte, daß sich die Bundesrepublik mit ihrer Junktimspolitik durchgesetzt hatte. Dieser wiederholte Hinweis erfolgt aus zwei Gründen:

Erstens gegenüber der Anpassungsthese der DDR, mit der versucht wird, das Verhalten der Bundesregierung als einen Anpassungsvorgang an das veränderte „Kräfteverhältnis zugunsten des Friedens und des Sozialismus“ zu interpretieren.

Zweitens gegenüber der parlamentarischen Opposition in der Bundesrepublik: Die Aufnahme der DDR in das UNO-System war unvermeidbar, ihre diplomatische Anerkennung

durch die internationale Staatenwelt nur noch eine Frage der Zeit — ohne daß die beiden deutschen Staaten den Grundlagenvertrag (mit erheblichen Zugeständnissen der DDR) geschlossen hätten.

Das Jahr 1972 bedeutete nicht nur für die deutsch-deutschen Beziehungen eine Zäsur, sondern brachte auch die jahrelang erhoffte Wende für die DDR-Außenpolitik: Die DDR wurde am 18. September 1973 133., die Bundesrepublik 134. Mitglied der UNO. Innerhalb dreier Monate (von November bis Dezember 1972) nahmen mehr Staaten diplomatische Beziehungen zur DDR auf als in den über zwei Jahrzehnten zuvor. Der Anerkennungskonflikt der fünfziger und sechziger Jahre zwischen den beiden deutschen Staaten endete mit der getrennten und — worauf die DDR besonderen Wert legte — „gleichberechtigten Mitgliedschaft“ im UNO-System.

Was wurde aus den „siamesischen Zwillingen“, die nur gemeinsam in die UNO kommen konnten? Wurde aus der „gleichberechtigten Mitgliedschaft“ der DDR auch gleichverpflichtete Mitarbeit im UNO-System? Lassen sich aus der bislang gezeigten Mitarbeit konstante Verhaltensmuster herausarbeiten? Welches Abstimmungsverhalten zeigten beide deutsche Staaten? Wie passen ihre Vorstellungen in die internationale Landschaft, wie mehrheitsfähig sind ihre Positionen? Wie sind die Beziehungen der beiden Nachbarn in der Generalversammlung (sie sitzen nur durch einen schmalen Gang getrennt) im UNO-Kontext zueinander zu bewerten?

IV. Die „deutsche Frage“ in den Vereinten Nationen

Bereits ein Vergleich der Grundsatzreden der beiden deutschen Außenminister Fischer und Genscher anläßlich der jährlich einmal stattfindenden Generaldebatte der Generalversammlung zeigt, wie verschieden, ja gegensätzlich die UNO-Politik der beiden deutschen Staaten ist — verschieden in der Schwerpunktbildung (bei der Bundesrepublik Fragen der internationalen Wirtschaftsordnung, bei der DDR Fragen der internationalen Sicherheit und Abrüstung) und unterschiedlich in den Problemlösungsvorschlägen etwa zum südlichen Afrika (die Bundesrepublik plädiert für die Verhandlungslösung und ist prinzipiell gegen Gewalt; die DDR unterstützt einschränkungslos die Befreiungsbewegungen und favorisiert ihren Gewaltlösungsansatz). Extrem gegensätzlich sind schließlich die Auffassungen beider deutscher Repräsentan-

ten zur „deutschen Frage“. Hier kommt es dann zur leicht belächelten „Deutschstunde“ mit einem immer wiederkehrenden Ritual:

Genscher geht von der Fortexistenz des deutschen Problems aus, worauf Fischer repliziert (ohne Genscher namentlich zu nennen), daß nunmehr „jene wesentlichen Probleme gelöst“ seien, „die in der Nachkriegsperiode die Beziehungen zwischen den Staaten belastet haben“. Fischer fügt hinzu: „Das betrifft ebenso die sogenannte deutsche Frage.“ Während Genscher seine „Überzeugung“ wiederholt, „daß die Geschichte über die Teilung des deutschen Volkes nicht ihr letztes Wort gesprochen hat“, setzt Fischer dieser „Überzeugung“ die Position der DDR entgegen: „Das Volk der DDR hat sein souveränes Recht, über seine Gesellschaftsordnung zu befinden, ausgeübt und sich unwiderruflich für

den Sozialismus entschieden." Fischer geht noch weiter und warnt die Bundesregierung: „Wer diese historische Wahrheit negiert, gefährdet den Frieden und die Sicherheit der Völker.“ Während Genscher für die Bundesregierung von der Fortexistenz einer deutschen Nation spricht und die deutsch-deutschen Beziehungen als davon abgeleitete „besondere Beziehungen“ bezeichnet, bekräftigt Fischer den bekannten DDR-Standpunkt, wonach „auf deutschem Boden“ die „sozialistische“ DDR und die „kapitalistische BRD“ bestehen, zwischen denen „es nur Beziehungen der friedlichen Koexistenz“ geben könne.

Nach fünf Sessionen der Generalversammlung wird deutlich, welche Funktion die UNO für

die beiden deutschen Staaten zumindest in der „deutschen Frage“ hat: Beide Delegationen geben ihre konkurrierenden Auffassungen zu Protokoll und benutzen die Vereinten Nationen als Forum. Über die Resonanz dieser „Deutschstunde“ — etwa bei den Staaten der „Dritten Welt“ — läßt sich nur rätseln. Die Vermutung, gepeist aus Gesprächen mit Vertretern aus Entwicklungsländern, spricht für ein weitgehendes Desinteresse. Vielleicht läßt sich dieser Vermutung noch eine Feststellung hinzufügen: Die Bundesregierung hat mehrfach deutlich gemacht, daß sie die UNO nicht für das Organ hält, das sich kompetenterweise mit der „deutschen Frage“ beschäftigen soll (dies war übrigens auch die Auffassung aller CDU/CSU-Regierungen).

V. Zum Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten in der Generalversammlung

Es überrascht niemanden, daß von einer genuinen UNO-Politik der DDR nicht die Rede sein kann. Dies zeigt sich im Abstimmungsverhalten wie in den Voten von DDR-Politikern, die häufig nicht einmal in Nuancen von den sowjetischen Stellungnahmen abweichen. Die DDR bestreitet dies auch nicht, interpretiert diese hundertprozentige Übereinstimmung mit der UdSSR nur anders: Sie sieht darin die „koordinierte Außenpolitik der sozialistischen Staatengemeinschaft“. Eine Analyse des gesamten Abstimmungsverhaltens der Staaten des „real existierenden Sozialismus“ zeigt die höchste Kohärenz (mit über 80 Prozent, einschließlich Rumäniens) aller Regionalgruppen (bei der EG liegt die Quote der Übereinstimmung bei etwa 50 Prozent).

So deutlich die Konvergenz mit der UdSSR ist, so signifikant sind die Divergenzen gegenüber der Bundesrepublik: Während die Bundesrepublik sich bemüht, alles an Indizien heranzuziehen, was die Hoffnung auf ein „sachliches Nebeneinander“ mit der Tendenz zur „Kooperation“ begründet, läßt die DDR keine Gelegenheit aus, um die stets hervorgehobenen Gegensätze der beiden deutschen Staaten protokollieren zu lassen. Die DDR versucht, jeden — auch nur atmosphärischen — Eindruck zu vermeiden, als sei eine „friedliche Verständigung zwischen den beiden deutschen Staaten“ möglich. Diese Formel von der „friedlichen Verständigung“ findet sich noch in dem Memorandum der DDR zu ihrem 1966 gestellten Aufnahmeantrag. In diesem Memorandum war auch davon die

Rede, daß durch eine „friedliche Verständigung“ die „friedliche Wiedervereinigung Deutschlands“ gefördert würde. Bereits der verstorbene DDR-Außenminister Otto Winzer hat jedoch im stark voneinander abweichenden Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten einen Indikator dafür gesehen, „wie verlogen und haltlos die von der Bundesrepublik Deutschland verbreitete These von der ‚Einheit der deutschen Nation‘ ist“.

Wer sich die Mühe macht, das Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik und der DDR miteinander zu vergleichen und in Beziehung zu setzen zu den UNO-Mehrheiten, um damit festzustellen, wie mehrheitsfähig die Positionen der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen ist, stellt folgendes fest:

Bei der ersten Generalversammlung (1973) wich die DDR mit 33 Prozent von der Mehrheit ab, die Bundesrepublik mit 56 Prozent, wobei als Abweichung von der Mehrheit der UNO-Mitglieder die Nein-Stimmen und die Enthaltungen zusammengezählt und den zweifelsfrei erfaßbaren Abstimmungen gegenübergestellt wurden. Bei der 30. Generalversammlung (1975) wich die Bundesrepublik 47mal von der Mehrheit ab (dies sind 57 Prozent). Die DDR zeigte 28mal ein von der Mehrheit abweichendes Verhalten (dies waren 34 Prozent).

Schaut man sich die letzte Generalversammlung (31. GV) und das Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten an, so zeigt sich: Insgesamt wurde 91mal namentlich abgestimmt. Die DDR stimmte bei zwei Drittel der kontroversen und namentlich erfaßbaren Ab-

stimmungen in der Generalversammlung mit der Mehrheit. Drückt man ihr von der Mehrheit abweichendes Verhalten (also Nein-Stimmen und Enthaltung) in Prozenten aus, so beträgt die nichtmehrheitsfähige Position der DDR im Jahre 1976 lediglich 25 Prozent.

Bei der Bundesrepublik dagegen dominiert die Stimmenthaltung. In New York geht folgendes Bonmot um: Es gibt die Möglichkeit der Ja-Stimme, die der Nein-Stimme und „the German vote“. Das von der Mehrheit abweichende Verhalten der Bundesrepublik beträgt 66 Prozent.

Diese summarische Aussage, die deutliche Hinweise auf die Kategorie der „äußeren Kompatibilität“ gibt, wird jedoch erst interessant, wenn das Abstimmungsbild nach Problembereichen und nach dafür vorgesehenen Ausschüssen der Generalversammlung differenziert wird. Hier zeigt sich eine erstaunliche Konstanz, die von der ersten Generalversammlung (1973) bis heute durchgängig zu beobachten ist: Das abweichende Verhalten der DDR konzentriert sich auf einen Bereich (neben den Haushaltentscheidungen des 5. Ausschusses der GV), der nach ihrer Berichterstattung „zentral“ ist: den der Abrüstung und Rüstungskontrolle (internationale Sicherheit) des 1. Ausschusses der GV. Nehmen wir die letzte Generalversammlung, so zeigt sich, daß die DDR sich bei 17 strittigen Resolutionen sechsmal der Stimme (die Bundesrepublik zehnmal) enthielt und einmal mit Nein (die Bundesrepublik keimnal) stimmte. Prozentual ausgedrückt bedeutet dies immerhin 41 Prozent Abweichungen von der Mehrheit. Diese relativ hohe Quote an Abweichungen gewinnt an Aussagekraft, wenn man sich die Konzeption der DDR anschaut, die sie bei jeder Problemlösung innerhalb der UNO (von Landwirtschaftsfragen über Bildungsprobleme bis zu konkreten Hilfsprogrammen für die Entwicklungsländer) geltend macht. Auf eine Kurzformel gebracht könnte man von einer *Politik der drei D's* sprechen: Détente (Entspannung), Disarmament (Abrüstung) und Development (Entwicklungshilfe). Die Argumentation: Erst die militärische Ergänzung (Disarmament) der politischen Entspannung (Détente) schaffe die Voraussetzung für umfangreiche Entwicklungsprogramme (Development), an denen sich die kommunistischen Staaten beteiligen. Für das UNO-Verhalten der kommunistischen Staaten heißt dies, daß sie versuchen, die Aufmerksamkeit auf die ersten beiden D's zu lenken und alle Bemühungen (etwa der Entwicklungsländer), die Probleme der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ als vorrangig anzusehen, als „Ablenkung“ von den

„eigentlichen“ Aufgaben der Weltorganisation denunzieren.

Es ist sicher auch kein Zufall, sondern paßt zu dieser Konzeption der drei D's — mit der Rangfolge: erst Détente, dann Disarmament und schließlich Development —, daß in der jüngsten Rede des DDR-Außenministers Fischer am 29. September 1977 das zentrale Problem der Entwicklungsländer, im Grunde genommen der internationalen Staatengemeinschaft insgesamt, die „Neue Weltwirtschaftsordnung“ eine Randfrage blieb, während bei Außenminister Genscher dieses Thema nahezu zwei Drittel der Redezeit beanspruchte.

Es ist nicht ersichtlich, was sich die DDR davon verspricht, dieses Thema herunterzuspielen. Sie wird zunehmend zum Adressaten von Forderungen aus der „Dritten Welt“, die sich nicht mit schönen Worten über die Notwendigkeit einer „Demokratisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen“ abspeisen läßt. Die DDR wird aber auch ihrer eigenen Konzeption untreu. Wenn die „internationale Sicherheit“ (als Oberbegriff für Abrüstung und Rüstungskontrolle) programmatisch einen so hohen Stellenwert hat, warum entzieht sich die DDR dann Resolutionen, die entspannungs- und abrüstungsfreundlich genannt werden können? Ein Beispiel: Ein sowjetischer Vorschlag, der auf eine zehnpromtente Reduzierung der Militärhaushalte der ständigen Sicherheitsratsmitglieder abzielt, ist eigentlich nur zu begrüßen. Nur: Reduzierung von welcher Bezugsgröße? Da die einzelnen Rüstungshaushalte völlig verschieden und auch unterschiedlich transparent sind, müßte der Vorschlag präzisiert werden, um anwendungsfähig zu sein. Doch als die Mexikaner, die ganz sicher nicht zu den „Imperialisten“ gezählt werden können, die Kriterien für die Vergleichbarkeit der Verteidigungshaushalte präzisieren wollten (Res. 3254/XXIX), enthielt sich die DDR wie auch die UdSSR der Stimme. Warum?

Verlassen wir den Bereich der internationalen Sicherheit und wenden uns einem Gebiet zu, das zumindest bei uns, also innenpolitisch, interessant ist. Im 3. Ausschuß der Generalversammlung, im sog. Menschenrechtsausschuß (nicht zu verwechseln mit dem erst kürzlich etablierten Menschenrechtsausschuß im Rahmen der Bürgerrechtskonvention), mußte die DDR noch bei der 29. GV (also 1974) in mehr als 50 Prozent der zur Abstimmung gestellten strittigen Resolutionen von der Mehrheit abweichen; heute schwimmt sie im „mean stream“. Der Grund: Menschenrechtsfragen in der UNO werden fast ausschließlich im Zusammenhang mit Dekolonisierungsfragen (Süd-

afrika, Namibia, Rhodesien, Recht von Befreiungsbewegungen auf Gewalt u. a.) behandelt.

An dieser Stelle sollte nur angedeutet werden, wie wenig unsere Vorstellung von der „Freizügigkeit“ und anderen bürgerlichen Freiheitsrechten in die Landschaft der Vereinten Nationen paßt (trotz der Menschenrechtskonvention über „bürgerliche und politische Rechte“). Ohne dies hier näher erläutern zu können: Wenn etwa vom Recht auf Freizügigkeit und Auswanderung die Rede ist, reagieren die Entwicklungsländer in ihrer Mehrheit allergisch. Dieses Problem figuriert bei ihnen unter der Überschrift „brain drain“, d. h. der Abwanderung ihrer Intelligenz in die reichen Industrie- und neuerdings Olländern. In der Meinungsfreiheit und dem Recht auf legale Oppositionsbildung (für uns unverzichtbare Wesensbestandteile einer bejahenswerten politischen Ordnung) sehen die meisten afrikanischen Staaten ein unerwünschtes Mittel gegen die äußerst schwierige „nations-building“ im Entkolonisierungsprozeß. Dieses Menschenrechtsverständnis einer Staatsgruppe, die in den Vereinten Nationen jede ihr genehme Resolution durchsetzen und jede ihr nicht genehme Entscheidung verhindern kann (zumindest in der GV), sollte deutlicher als bislang von uns beachtet werden. Hinzu kommt, daß gerade die Entwicklungsländer den völkerrechtlichen Grundsatz der „inneren Angelegenheiten“ extensiv interpretieren und sich jede Einmischung in diese „inneren Angelegenheiten“ verbitten.

Wer daher einen Menschenrechtsgerichtshof mit über-staatlichen Kompetenzen fordert, weiß offenbar nicht, worüber er spricht. Es ist sicher auch kein Zufall, daß die Idee eines Menschenrechtsgerichtshofes eine bloße Idee geblieben ist. Gleiches gilt für einen Menschenrechtskommissar mit weitgehenden Befugnissen.

Nicht der DDR bläst hier der Wind ins Gesicht, sondern der Bundesrepublik fehlt der Fahrtwind, um zu Entscheidungen zu kommen, die ihre Position bekräftigten. Als besonders schädlich für das menschenrechtliche Engagement der Bundesrepublik (die sich übrigens bei der letzten Generalversammlung 1976 siebenmal der Stimme im 3. Ausschuß enthalten hatte, die DDR nur einmal) war ihre Enthaltung bei der Resolution „Protection of Human rights in Chile“ (31/124), die mit 95 gegen 12 Stimmen, bei 25 Enthaltungen, angenommen wurde. Durch solche „German votes“ nimmt das Image der Bundesrepublik Schaden, wie überhaupt die Ent-

haltungspraxis nicht ungefährlich für die Außenpolitik der Bundesrepublik ist.

Es soll hier nicht behauptet werden, daß eine Strategie der Enthaltung (nach UNO-Usancen ein verkapptes Nein) eo ipso belastend wirkt. Gegenstand der Kritik ist vielmehr die Begründung. Lassen wir die „Skepsis“ als die wichtigste Begründungsfigur gegenüber Vorschlägen der UdSSR zu Fragen der internationalen Politik hier außer acht. In der Nord-Süd-Dimension war die Ablehnung jeglicher Gewalt die wichtigste Begründung für die Enthaltung (oder für die Nein-Stimme). Ohne auf die Gewaltproblematik (inter- wie auch intrastaatlich) eingehen zu können, sei hier auf folgendes verwiesen: Obwohl die Bundesrepublik den Kolonialismus abstrakt ablehnt und den Rassismus der südafrikanischen Regierung neuerdings sogar scharf verurteilt, unternahm sie vor 1974 nichts gegen Portugal, das sich mit Gewalt in seinen afrikanischen Besitzungen zu behaupten suchte (zum Teil mit bundesdeutschen Waffen); sie kann den Vorwurf nicht entkräften, daß Südafrika ebenfalls waffentechnisch unterstützt wird und ökonomisch ein wichtiger Partner der Bundesrepublik ist. Hier hat sich zwar einiges bewegt, doch festzuhalten bleibt die Argumentation der Entwicklungsländer: Befreiungsbewegungen, die von der OAU (Organisation für die Einheit Afrikas) anerkannt sind, dürfen im Kampf der unterdrückten Völker auch Gewalt anwenden. Da die Bundesrepublik am Postulat eines Gewaltverzichts festhält, muß sie sich bei Resolutionen, die den Passus enthalten: Unterstützung des Kampfes der unterdrückten Völker „by all available means“, der Stimme enthalten.

Hier spielt noch eine andere Begründungsfigur eine Rolle: Die Bundesrepublik geht von der Trennung von „Politik“ und „Wirtschaft“ aus, mit der Folge, daß sie sich zu exkulpieren sucht, wenn westdeutsche Firmen sich bemühen, etwa in Südafrika ihre Kapitalinteressen zu realisieren. Diese Politik der „two faces“, statt „true face“, die in der Sicht der afrikanischen Staaten mit dem Odium der Komplizenschaft mit Südafrika (und bis 1974 mit Portugal) behaftet ist, kann unangenehme Konsequenzen dann haben, wenn die Bundesrepublik versuchen wollte, spezifische eigene Ziele über die UNO befördern zu wollen (etwa die „deutsche Frage“ oder Teile davon).

Im 4. Ausschuß der Generalversammlung, dem Entkolonisierungsausschuß, greift die Bundesrepublik am häufigsten zur „Notbremse“ der Enthaltung, wenn es um Sanktionen gegen Südafrika geht und um den Status

der Befreiungsbewegungen. Das Abstimmungsverhalten der beiden deutschen Staaten klappt hier am deutlichsten auseinander. In Kenntnis der weltweiten Konfliktformationen und der Gewaltproblematik hieß es 1973, man wolle und müsse „Farbe bekennen“ (so der damalige Außenminister Scheel), man werde „Flagge zeigen“. Dies ließ eine mutige UNO-Politik erwarten, die eine Synthese von Zielen der UNO und den Erfordernissen bundesrepublikanischer Außenpolitik anzustreben versuchte. Die Enthaltung als permanente Ausrede war jedenfalls nicht vorgesehen.

Zusammenfassend sei festgestellt, daß die DDR im Hauptstrom der UNO-Mehrheit mitzuschwimmen verstand. Sie ist bislang unkritisiert geblieben. Die Mehrheitsfähigkeit der DDR wird dabei begünstigt durch bestimmte „Dauerbrenner“ (Südafrika, Israel, Namibia, Befreiungsbewegungen) und die Art ihrer Behandlung. Doch täuscht die Abstimmungscoalition in Fragen des südlichen Afrikas darüber hinweg, daß es auch erhebliche Divergenzen zwischen dem Abstimmungsverhalten der „sozialistischen Staatengemeinschaft“ und der Blockfreien (Entwicklungsländer) gab, über die die sonst umfangreiche DDR-Publizistik nicht berichtete. Empirisch läßt sich die DDR-These von der „prinzipiellen“ Interessenidentität von Blockfreien und kommunistischen Staaten leicht entkräften: Die Unterschiede beginnen bei der Priorität, die Fragen der internationalen Sicherheit für die kommunistischen Staaten und Fragen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen für die Entwicklungsländer haben. Unterschiede, ja Gegensätze zeigen sich auch bei der Behandlung der Weltabrüstungskonferenz (dafür sind die kommunistischen Staaten) versus Sonder-Generalversammlung über Abrüstung (dafür sind die Blockfreien). Die zunehmende Häufigkeit der Enthaltungen des „real existierenden Sozialismus“ im 2. Ausschuß (für Entwicklungsländerproblematik zuständig) läßt sich kaum als Interessenidentität kommentieren,

denn hier entzieht sich die DDR wie die UdSSR einer materiellen Unterstützung der Entwicklungsländer.

Daß die kommunistischen Staaten zunehmend und deutlicher Adressat von materiellen Forderungen der Entwicklungsländer werden (wie kürzlich auf der IV. UNCTAD in Nairobi), rechtfertigt nicht die Konfliktlinie, die gern von der DDR-Publizistik gezeichnet wird: Hier wir (die Blockfreien und die kommunistischen Staaten) und dort die „imperialistischen Staaten“. Schließlich zeigt die Diskussion über eine Charta-Reform, die von den Blockfreien am nachhaltigsten gefordert und von der „sozialistischen Staatengemeinschaft“ am striktesten abgelehnt wird, wie es tatsächlich unter der allzu flächigen Überschrift „Interessenidentität“ aussieht.

Die „äußere Kompatibilität“ der beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen, ihre Vereinbarkeit von Zielen, Mitteln und Konzeptionen stellt sich differenziert dar. Ganz sicher wird man sagen können, daß beide über einen Grad von „äußerer Kompatibilität“ verfügen, wobei der Grad für die DDR höher ist als der für die Bundesrepublik. Insbesondere die Mehrheitsfähigkeit der DDR in dem Bereich, in dem von einigen Politikern in unserem Land besondere Chancen vorausgesagt wurden, im Menschenrechtsbereich, dürfte deutschlandpolitisch eher zur Bescheidenheit raten lassen.

Völlig ungerechtfertigt sind jene Erwartungen, die 1973 im Zusammenhang mit der Aufnahme der DDR in die UNO im Deutschen Bundestag geäußert wurden, nämlich die DDR auf die Anklagebank zu setzen und von der „Weltmeinung“ verurteilen zu lassen. Nur Nüchternheit und eine exakte Analyse der Entwicklungen in und außerhalb der UNO kann hier verhindern, daß ungerechtfertigte und von keiner Regierung zu realisierende Erwartungen in Enttäuschungen umschlagen.

VI. Die beiden deutschen Staaten und die Sonderorganisationen

Während die Bundesrepublik bereits 1950 durch die Mitgliedschaft in der Welternährungsorganisation (FAO) im UNO-System präsent war und seit den späten fünfziger Jahren in allen Sonderorganisationen den vollberechtigten Mitgliedsstatus hatte, gelang der DDR erst 1972 der Zugang zum UNO-System. Obgleich sich ihr Aufnahmebegehren in den fünfziger und sechziger Jahren auf *alle* Organe der UNO erstreckte, betreibt sie heu-

te eine Politik der *selektiven Mitgliedschaft* (siehe Kasten). Für diese Politik mag es Gründe geben, doch die von der DDR vorgebrachten Begründungen für ihre selektive Mitgliedschaft halten einer Prüfung nicht stand. In keinem Fall kann die DDR diese Politik mit dem Hinweis auf die „sozialistische Gesellschaftsordnung“ begründen, denn in allen Sonderorganisationen, in denen sie nicht Mitglied ist, ist zumindest ein „sozialistischer“

Staat vertreten (dies gilt sowohl für die FAO, für die ICAO als auch für die vier zur Weltbankgruppe gehörenden Sonderorganisationen). Diese Politik der selektiven Mitgliedschaft kann als Verstoß gegen das Kooperationsgebot des Artikels 1, 4 der UNO-Charta gewertet werden, denn die DDR hat sich mit ihrer UNO-Mitgliedschaft zur Kooperation im gesamten UNO-System verpflichtet.

Die beiden deutschen Staaten im UNO-System

I. Mitgliedschaft in Hauptorganen (nach Art. 7 der UNO-Charta)

	DDR	Bundesrepublik
Generalversammlung (GV)	seit 1973	seit 1973
Wirtschafts- und Sozialrat (WSR)	von 1974—1976	seit 1974
Internationaler Gerichtshof (IGH)	—	seit 1976
Treuhandrat	—	—
Sicherheitsrat (SR)	—	seit 1977

II. Mitgliedschaft in Sonderorganisationen

Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO)	—	seit 1956
Weltpostverein (UPU)	seit 1973	seit 1955
Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)	seit 1972	seit 1952
Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO)	—	seit 1950
Internationale Arbeitsorganisation (ILO)	seit 1974	seit 1951
Internationale Bank für Aufbau und Entwicklung (Weltbank)	—	seit 1952
Internationale Entwicklungsorganisation (IDA)	—	seit 1960
Internationale Finanzkorporation (IFC)	—	seit 1957

	DDR	Bundesrepublik
Internationale Fernmelde-Union (ITU)	seit 1973	seit 1955
Weltgesundheitsorganisation (WHO)	seit 1974	seit 1951
Meteorologie (WMO)	seit 1973	seit 1954
Internationaler Währungsfonds (IMF)	—	seit 1952
Internationale Organisation zum Schutz geistigen Eigentums (WIPO)	seit 1974	seit 1974
Internationale Atomenergie-Organisation (IAEA)	seit 1973	seit 1957
Zwischenstaatliche Beratende Seeschiffahrts-Organisation (IMCO)	seit 1973	seit 1959

Quelle: Wilhelm Bruns, Mehr Konflikt als Kooperation. Die beiden deutschen Staaten auf der 31. UN-Generalversammlung, in: Deutschland-Archiv, H. 9/1977, S. 966—974.

Kennzeichnend für die Tätigkeit der DDR in den Sonderorganisationen, in denen sie Mitglied ist, ist eine *forumsorientierte* Mitarbeit. Inhaltlich geht es bei dieser Form der Mitarbeit um die Durchsetzung der drei D's. (Über die Pflichtbeiträge geht sie dabei finanziell nicht hinaus. Freiwillige geldliche Leistungen an die Entwicklungsländer, für die jede Sonderorganisation einen Fonds hat, sind nicht bekanntgeworden.) Insofern kann davon gesprochen werden, daß ihr Schwerpunkt (vielleicht mit Ausnahme der Weltgesundheitsorganisation, WHO) nicht in der organisationspezifischen Mitarbeit liegt, sondern in der Propagierung der „internationalen Sicherheit“ als angeblich vorrangigem Gegenstand der Sonderorganisationen.

Die Versuche der westlichen Staaten (darunter der Bundesrepublik), die Aufgabenstellung der Sonderorganisationen strikt organisationspezifisch zu sehen, wird von der DDR als Bemühung qualifiziert, die Sonderorganisationen zu entpolitisieren. So wurde beispielsweise bei der 2. Konferenz der Hochschulminister der europäischen UNESCO-Mitglieder herausgestellt, daß die „Probleme der internationalen Sicherheit und des Friedens in allen Debatten“ im Vordergrund standen. Zur Mitarbeit in der UNESCO wird gesagt, daß die „so-

zialistischen Staaten Erklärungen zum imperialistischen Putsch in Chile" abgaben. Als Ergebnis der Regierungsbevollmächtigtenkonferenz der Internationalen Fernmeldeorganisation (UTI) wurde herausgestellt, daß sie „bedeutsame Beschlüsse zur Verurteilung der Politik Südafrikas, Portugals und Israels" gefaßt habe — alles Themata, mit denen sich die Generalversammlung beschäftigt und zu denen diese auch Resolutionen verabschiedet hat. Diese werden durch die Sonderorganisationen nur dupliziert.

Mittlerweile zeichnet sich jedoch ein gewisser Trend der DDR ab, um die organisationspezifischen Möglichkeiten der Sonderorganisationen stärker zu nutzen, insbesondere in der WHO, wo sie den von ihr erklärten Vorbildcharakter des DDR-Gesundheitssystems einzubringen versucht. Eine — wenn auch vorsichtige — Hinwendung der DDR zur organisationspezifischen Mitarbeit ist auch in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festzustellen. Das „Recht auf Arbeit" wird hier als Exportartikel deklariert.

VII. Möglichkeiten und Grenzen deutsch-deutscher Kooperation im UNO-System

Untersucht man das Verhältnis beider deutscher Staaten zueinander unter Einbeziehung ihres Verhaltens im UNO-Kontext mit den Kategorien Konfrontation, Kooperation und Kompetition, also mit den drei K's, die für die deutsch-deutschen Beziehungen generell typisch sind, so ist das Verhalten der DDR vorwiegend unter dem Stichwort „Kompetition" (Wettbewerb) zu subsumieren, insbesondere in der Berichterstattung. Dieser Gesichtspunkt des Wettbewerbs zeigt sich insbesondere gegenüber den Entwicklungsländern.

Die Kategorie „Konfrontation" ist an zweiter Stelle zu nennen. Bei der direkten Konfrontation in New York verhält man sich nach dem Reiz-Reaktions-Schema: Wenn der Außenminister oder ein Vertreter der Bundesrepublik auf das noch ausstehende Selbstbestimmungsrecht der Deutschen hinweist, reagiert die DDR mit dem Hinweis, daß die DDR-Bevölkerung ihr Selbstbestimmungsrecht ein für allemal ausgeübt habe.

Gibt es Möglichkeiten für eine Kooperation zwischen den beiden deutschen Staaten? Eine solche generelle Fragestellung wäre zu differenzieren in drei Unterfragen:

1. Ist eine Kooperation von UNO-Mitgliedern notwendig?
2. Ist eine solche noch sachlich festzulegende Kooperation wünschenswert?
3. Welche Kooperationsfelder böten sich an und welche Voraussetzungen müssen beachtet werden?

Die erste Frage läßt sich mit einem uneingeschränkten Ja beantworten. Die Notwendigkeit von Kooperationen wird nicht nur grundsätzlich von allen UNO-Mitgliedern bejaht, sie ist sogar Pflicht aller UNO-Mitglieder. Bezogen auf die beiden deutschen Staaten könn-

ten die Außenminister Genscher und Fischer beim Wort genommen werden. Das große Thema der Genscher-Rede bei der 31. und 32. Generalversammlung war die Kooperation. Auch Fischer versicherte: „Die sozialistischen Staaten wollen Kooperation zum Nutzen und nicht Konfrontation zum Schaden der Entspannung", oder: „Die DDR ist ein weltoffener, zur friedlichen Zusammenarbeit bereiter Staat" (Horizont 25/1977, S. 5).

Bei der Frage, ob die Kooperation wünschenswert ist, ist die Antwort schwieriger. Abstrakt wird auch hier die multilaterale wie bilaterale Kooperation bejaht. Fragt man jedoch Diplomaten und Wissenschaftler (etwa in Ost-Berlin), so gibt es unterhalb des Abstraktums „wünschenswert" genügend Vorbehalte, Mißverständnisse, Mißtrauen und Berührungspunkte, die eine stabile, kontinuierliche und auch formalisierte (institutionalisierte) Kooperation beider deutscher Staaten für die nächste Zeit als unwahrscheinlich erscheinen lassen.

Bei der Frage nach der Realisierbarkeit von deutsch-deutschen Kooperationen im UNO-Kontext müssen einige Voraussetzungen bedacht werden. Welche Kooperationsfelder (-themen) bieten sich an? Zunächst negativ gewendet: Aus den genannten Gründen scheint mir eine Kooperation mit der DDR in Fragen, die das südliche Afrika betreffen, aussichtslos. Hier sind die Optionen, die beide Regierungen für sich und für die Akteure im südlichen Afrika vorschlagen, zu gegensätzlich.

Im Bereich der internationalen Sicherheit scheinen mir die Möglichkeiten auch nicht so günstig zu sein, obgleich beide durch das Abstimmungsverhalten auf ihre jeweiligen Führungsmächte erkennbar Rücksichten nehmen (die DDR stärker als die Bundesrepublik).

Bei dem Versuch, die Kooperationsmöglichkeiten und -themen zu identifizieren und den Rahmen dafür zu markieren, sollte vielleicht mit *praktizierten* deutsch-deutschen Kooperationen im UNO-Bereich begonnen werden. Sieht man einmal von dem gemeinsamen Beitritt ab, so fand die erste gemeinsame Aktion in einer relativ unbedeutenden Angelegenheit statt: die Übersetzung von ausgewählten UNO-Dokumenten ins Deutsche. Die drei deutschsprachigen UNO-Mitglieder Österreich, die DDR und die Bundesrepublik hatten sich an einen Tisch zu setzen (die Initiative ging von Bonn aus). Die DDR zeigte sich hier zunächst sehr reserviert. Als aber Österreich voll mitmachte, gab auch die DDR zu erkennen, daß auch sie der Generalversammlung vorschlagen will, Deutsch zu einer Dokumentarsprache zu machen (nicht zu verwechseln mit den Arbeitssprachen). Inzwischen gibt es im Rahmen der ILO gemeinsame Bemühungen, die ILO-Dokumente ins Deutsche zu übersetzen. Die Arbeitsatmosphäre wird als gut bezeichnet, wengleich linguistische Streitigkeiten für politischen Dissens stehen. Soll z. B. „worker“ mit „Werk tätige“ (wie die DDR vorschlägt) oder mit „Arbeitnehmer“ (wie die Bundesrepublik vorschlägt) übersetzt werden?

Die zweite erkennbare Kooperation gab und gibt es bei der Seerechtskonferenz. Hier werden sogar Absprachen über gemeinsame Resolutionsentwürfe getroffen. In zahlreichen — wenn auch informellen — Begegnungen zwischen den Delegationsmitgliedern wurde versucht, aus der gemeinsamen Betroffenheit von Beschlüssen abgestimmte Problemlösungsvorschläge zu erarbeiten.

Geht man nun von den Erfahrungen dieser zwei Kooperationen aus und schaut sich deren publizistische Behandlung (oder Nichtbehandlung) in DDR-Medien an, so lassen sich hier einige Voraussetzungen herausstellen, die zumindest jede für sich aus der Sicht der DDR den Rang einer *conditio sine qua non* haben:

1. Die Kooperation sollte nicht an die „große Glocke“ gehängt werden (nirgendwo in der DDR-Publizistik findet man einen Hinweis oder gar eine Beschreibung der Zusammenar-

beit in der Sprachenfrage oder bei der Seerechtskonferenz).

2. Damit zusammenhängend: Durch die Kooperation der beiden Staaten darf nicht der Eindruck entstehen, als seien die beiden Deutschland sich einig, als gäbe es zwischen ihnen „besondere Beziehungen“. Deutsch-deutsche Kooperationen dürfen nicht als Ausdruck der Bonner These von den „besonderen Beziehungen“ nach außen hin dargestellt werden. Der DDR muß genügend Spielraum gegeben sein, um die Kooperation als „natürliche“ Zusammenarbeit zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnungen zu deklarieren. In dem Maße, in dem dies beherzigt wird, steigen die Chancen für eine solche Kooperation, vorausgesetzt, die Problemlage und die spezifische Betroffenheit beider erfordert dies.

3. Die Kooperation muß thematisch und sachlich begrenzt sein und, wenn möglich, nicht institutionalisiert.

4. Wenn es sich machen läßt, legt die DDR sehr großen Wert darauf, daß außer den beiden deutschen Staaten noch andere Länder beteiligt sind. Denkbar wäre hier z. B. eine Kooperation auf dritten Märkten. Diese Kooperationsform ist zwar eine sehr anspruchsvolle Form der Zusammenarbeit, für die noch eine Reihe von Voraussetzungen gegeben sein müßten. Die Bereitschaft der beiden Regierungen dazu ist aber vorhanden.

5. Es muß sich — wie beim Seerecht von der DDR ausdrücklich so anerkannt und benannt — um ein „vitales Interesse“ (DDR-Außenminister Moldt) handeln, das die DDR zu einer Kooperation bringt.

Unter Würdigung dieser einzelnen Bedingungen und Voraussetzungen scheinen mir die Möglichkeiten für eine deutsch-deutsche Kooperation im UNO-Rahmen durchaus gegeben zu sein, wengleich in bescheidenem Umfang. Mehr zu verlangen, hieße die für die beiden deutschen Staaten unterschiedlichen Bestimmungsfaktoren, ihre Einbindung in unterschiedliche Integrationssysteme und die spezifische deutschlandpolitische Lage in ihren Wirkungen unterschätzen.

Einige Literaturhinweise

Akpan, Moses E., African Goals and Diplomatic Strategies in the United Nations, North Quincy 1976;

Arbeitsgemeinschaft für Völkerrecht beim Institut für Internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.), Völkerrecht, Teil 2, Berlin (O.) 1973;

Bley, Helmut, Möglichkeiten einer UN-Politik für die Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 38/1973;

Blumenwitz, Dieter, Die beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für Politik 24. Jg. (1977), H. 2, S. 101—121;

Brückner, Jens A., Der Weg der Deutschen Demokratischen Republik in die UNO, in: Vereinte Nationen (VN) 21. Jg. (1973), S. 117—126;

Bruns, Wilhelm, Die UNO-Politik der DDR, Stuttgart 1978;

Delbrück, Jost, Deutschland in den Vereinten Nationen, in: Europa-Archiv 28. Jg. (1973), S. 564—572;

Czempiel, Ernst Otto, Macht und Kompromiß. Die Beziehungen der BRD zu den Vereinten Nationen 1956—1970, Düsseldorf 1971;

Dicke, Detlef C./Rengeling, Hans W., Die Sicherung des Weltfriedens durch die Vereinten Nationen, Baden-Baden 1975;

Gorenflos, Walter, Die VN in der internationalen Politik, in: Außenpolitik 27. Jg. (1976), H. 2, S. 179—189;

Hüfner, Klaus/Naumann, Jens, Das System der Vereinten Nationen. Eine Einführung, Düsseldorf 1974;

Kewenig Wilhelm A. (Hrsg.), Die Vereinten Nationen im Wandel. Referate und Diskussionen eines Symposiums „Entwicklungslinien der Praxis der Vereinten Nationen in völkerrechtlicher Sicht“, Berlin (W.) 1975;

Mahnke, Hans-H., Die beiden deutschen Staaten in den Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen (VN) 21. Jg. (1973), S. 112—117;

Moldt, Ewald, Die DDR Mitglied der Vereinten Nationen, in: Deutsche Außenpolitik (DDR) 18. Jg. (1973), S. 1281—1285;

Münch von, Ingo, Deutschland und die UNO (= Aktuelle Dokumente), Berlin (W.) 1973;

Pawelka, Peter, Die UNO und das Deutschlandproblem, Tübingen 1971;

Scheuner, Ulrich/Lindemann, Beate (Hrsg.), Die Vereinten Nationen und die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland, München usw. 1973;

Spröte, Wolfgang/Wünsche, Harry, Die UNO und ihre Spezialorganisationen, Berlin (O.) 1975;

Steiniger, Peter A., Die Rolle der Vereinten Nationen in der internationalen Klassenaus-einandersetzung, in: Einheit (DDR) 26. Jg. (1971), S. 54—65;

Wolfrum/Prill/Brückner (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1977.

Die Zweimonatsschrift „Vereinte Nationen“ ist das einzige Periodikum in der Bundesrepublik, das sich ausschließlich und kompetent mit der UNO beschäftigt.

Informationsmaterial über die Vereinten Nationen sind beim Generalsekretariat der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Simrockstr. 23, 5300 Bonn, zu erhalten.

In dem Aufsatz „Kernkraftnutzung als Bestandteil einer aktiven Wachstums- und Energiepolitik“ von G. Voss (B 5/78) heißt es auf Seite 36 im ersten Absatz, Zeile 12, fälschlicherweise: „In der Bundesrepublik ist die Kernenergie an der gesamten Kraftwerkskapazität von rd. 65 000 MW derzeit gerade mit einem Prozent beteiligt.“ Richtig muß es heißen: „In der Bundesrepublik Deutschland ist die Kernenergie an der Kraftwerkskapazität der öffentlichen Versorgung von 65 000 MW derzeit gerade mit zehn Prozent beteiligt.“

Wilhelm Hankel: Die Dollarschwäche — Gründe und Hintergründe. Zur Neuorientierung der deutschen Wirtschaftspolitik: Exportsubstitution und atlantische Kooperation

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/78, S. 3—18

Hinter der anhaltenden Schwäche des US-Dollars steht nicht das Fehlverhalten eines Landes und schon gar nicht des „Inhabers“ dieser Währung, der USA, sondern ein Strukturgesetz der Weltwirtschaft. Solange alle Weltwirtschaftspartner den Wechselkurs ihrer Währung in der nationalen Währung eines anderen Partners ausdrücken (seit Ende des Zweiten Weltkriegs in US-Dollar), ist der Wechselkurs dieses „numéraire“ erstens „festgelegt“ durch die Summe aller anderen in US-Dollar bestimmten Wechselkurse und zweitens „programmiert“, auf lange Sicht zu fallen, weil mit zunehmender Reservehaltung (Liquidität) der Wert der Reserve-Einheit in Zweifel gezogen wird.

Dieser Mechanismus gilt unabhängig davon, wie diese Kurse zustande kommen, z. B. mit oder ohne Intervention der Zentralbanken auf den Devisenmärkten, d. h. gleichviel, ob feste oder flexible Wechselkurse bestehen. Insoweit ändert auch das „Floating“ nichts an der strukturell vorgegebenen Unfähigkeit jedes Reserve-Währungslandes, seinen Wechselkurs selbst zu bestimmen. An diesem Syndrom sind bislang alle Reserve-Währungssysteme gescheitert: 1932 der Gold-Pfund-Sterling-Standard, 1973 endgültig der Gold-US-Dollar-Standard von Bretton Woods.

Eine Lösung des US-Dollarproblems kann nicht von den Amerikanern erwartet bzw. von ihnen allein geleistet werden. Will man die Vorteile der noch funktionierenden Welt-Geld-Wirtschaft erhalten, kommt man weder um international konzertierte Maßnahmen noch um eine Neuorientierung der nationalen Wirtschaftspolitik — vor allem in den Überschußländern, also auch in der Bundesrepublik Deutschland — herum.

Letztlich steht hinter beidem die Forderung nach einer zahlungsbilanzorientierten Gleichrichtung der nationalen Wachstums- und Stabilitätsraten. Überschußpartner müssen danach zu Hause mehr expandieren (mehr importieren, weniger exportieren), Defizitpartner weniger expandieren (mehr exportieren, weniger importieren) — eine Rechnung, die für beide Seiten ohne allzu schmerzliche Wachstums- und Stabilitätsoffer aufgeht, wenn die von Zahlungsbilanzsorgen freien Überschußländer darauf verzichten, ihren Überschuß zu konservieren, und den Weg für eine Politik der „strukturellen Exportsubstitution“ freigeben. Dies ist der richtige Kern der nicht nur von der derzeitigen US-Regierung vertretenen „Lokomotiv“-Theorie.

Für die Bundesrepublik Deutschland als stark weltmarktabhängiges Überschußland bedeutet die Übernahme weltwirtschaftlicher „Lokomotiv“-Funktionen kein Stabilitätsoffer, sondern im Gegenteil einen realen Einkommensgewinn, denn im Inland vorhandene Produktionsreserven (Arbeitslose, freie Kapazitäten) würden und könnten zur Deckung innerer Bedürfnisse mobilisiert werden. Gleichzeitig garantieren die Importreserven (Devisen und „Über“bewertung der D-Mark), daß der Aufschwung „nach Maß“ — ohne Inflation — ablaufen könnte. Arbeitslosigkeit, Haushalts- und Rentenmisere könnten also über die weltwirtschaftlich gebotene innere Umstrukturierungspolitik gelöst werden.

Wilhelm Bruns: Die beiden deutschen Staaten in der UNO

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/78, S. 19—31

Es dauerte über zwei Jahrzehnte, bis die beiden deutschen Staaten am 18. September 1973 Mitglied der UNO werden konnten. Bis zur Paraphierung des Grundlagenvertrages (8. November 1972) scheiterten alle Versuche der DDR, ihr Statusdefizit in der internationalen Politik auszugleichen und mit der Bundesrepublik, die seit den fünfziger Jahren in allen Sonderorganisationen der UNO vertreten ist, gleichzuziehen. Wegen des in Artikel 4 der UNO-Charta statuierten Aufnahmeverfahrens konnte die DDR nicht allein Mitglied der UNO werden, solange die Bundesrepublik nicht ihrerseits Mitglied werden wollte.

Lassen sich nun aus der bisherigen Mitarbeit der beiden deutschen Staaten in der UNO konstante, verallgemeinerungsfähige Verhaltensmuster herausarbeiten? Welches Abstimmungsverhalten zeigten beide deutsche Staaten? Wie passen ihre Vorstellungen in die internationale Landschaft, wie mehrheitsfähig sind ihre Positionen? Welche Charakteristika und Spezifika weisen die beiden Staaten in ihrer UNO-Politik auf? Aus der Außenpolitik-Forschung wissen wir, daß jede Außenpolitik — und die UNO-Politik gehört dazu — zu ihrem Erfolg zweier Momente bedarf: eines inneren Konsenses und einer äußeren Kompatibilität. Der Aufsatz geht vor allem auf die Kategorie der äußeren Kompatibilität (Vereinbarkeit von Positionen, Zielen und Mitteln eines Landes mit dem internationalen System) ein als Leitkategorie der außenpolitischen Analyse. Abschließend werden Voraussetzungen und Möglichkeiten für eine pragmatische Kooperation beider deutscher Staaten im UNO-Kontext behandelt.