

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Otto Matzke
UNCTAD IV und danach
Gefahr der Konfrontation
nicht gebannt

Ferdinand W. Menne
Dritte Welt
in der Ersten Welt
Bedingungen entwicklungs-
politischer Sensibilisierung

B 37/76

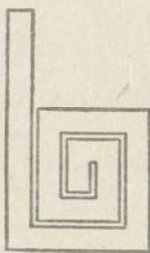
11. September 1976

Otto Matzke, Dr. jur., Dipl.-Volkswirt, geb. 1911; von 1962 bis Anfang 1974 Stellvertretender Direktor bzw. Direktor der Project Management Division im UN/FAO World Food Programme, Rom; vorher im auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland, gegenwärtig ständiger Mitarbeiter der Neuen Zürcher Zeitung, insbesondere für Welt-Rohstoff-Fragen, für Probleme der Welternährung und -landwirtschaft sowie die damit verbundenen entwicklungspolitischen und institutionellen Fragen.

Veröffentlichungen u. a.: Hunger und Überschuß (Überschußprobleme und Welternährung — Die Rolle der Nahrungsmittelhilfe), Bonn 1969; Plündern die Reichen die Armen aus? — Die entwicklungspolitische Bedeutung der Rohstoffe, Bonn 1971; Entwicklungspolitik ohne Illusion (zusammen mit Hermann Priebe), Stuttgart 1972; Die Dritte Welt und die Agrarpolitik der EG-Länder, Frankfurt 1974; Der Hunger wartet nicht — Die Probleme der Welternährungskonferenz 1974, Bonn 1974; Parkinson und die Welternährungshilfe — Ein Beispiel für die internationale Bürokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/76; Problematische Exporterlös-Stabilisierung — Lomé-Abkommen kein Vorbild, in: Beiträge zur Konfliktforschung, Köln 1976; zahlreiche Zeitungs- und Zeitschriftenartikel, u. a. in der Neuen Zürcher Zeitung, der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, dem Europa-Archiv und in Das Parlament.

Ferdinand W. Menne, Dr. phil., geb. 1941. Lehrbeauftragter für Soziologie an der Universität Münster, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsprojekt „Entwicklungspolitische Sensibilisierung in außerschulischen Lernfeldern“ der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (DGFK) an der Universität Bochum.

Veröffentlichungen u. a.: Kirchliche Sexualethik gegen gesellschaftliche Realität. Zu einer soziologischen Anthropologie menschlicher Fruchtbarkeit, München/Mainz 1971; (Hrsg.), Neue Sensibilität. Alternative Lebensmöglichkeiten, Darmstadt und Neuwied 1974 (Sammlung Luchterhand 159); zus. mit I. Lell (Hrsg.), Religiöse Gruppen. Alternativen in Großkirchen und Gesellschaft, Düsseldorf/Göttingen 1976.



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

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt 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 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 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.

UNCTAD IV und danach

Gefahr der Konfrontation nicht gebannt

*Das dicke Ende wird nicht dadurch dünner, daß es später kommt.
(Eine wohl auf Konfuzius zurückgehende Bonner Bürokratenweisheit)*

I. Schlagzeilen über ein entwicklungspolitisches Ereignis

Wie bisher kein anderes entwicklungspolitisches Ereignis hat die Vierte Session der Welthandels- und Entwicklungskonferenz (United Nations Conference on Trade and Development — UNCTAD) in Nairobi auch in der deutschen Presse Schlagzeilen gemacht. Sie hat darüber hinaus zu lebhaften Kontroversen in den entwicklungspolitisch engagierten Kreisen geführt — und sie war Gegenstand einer ins Polemische auswuchernden Bundestagsdebatte, an der sich der Bundeskanzler und zwei Bundesminister beteiligten. Nichts konnte besser die These bekräftigen, welche Egon Bahr noch vor der Konferenz vertreten hatte: „Entwicklungspolitik wird zunehmend von einer Fachfrage zu einer Angelegenheit zentralen politischen Interesses.“¹⁾

Die Urteile über die Konferenzergebnisse sind sehr uneinheitlich, wobei die offizielle deutsche Haltung in Nairobi aus völlig entgegengesetzten Gründen in das Kreuzfeuer der Kritik geraten ist. Den einen war sie zu starrdogmatisch, den anderen zu nachgiebig. Typisch sind folgende Schlagzeilen bzw. Kurztthesen: „Umfassender Sieg der Entwicklungsländer“ (Handelsblatt); „Bonn beugt sich dem Druck — Dritte Welt setzt sich durch“ (Die Welt); „Keim für neue und bittere Auseinandersetzungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern gelegt“ (MdB Hans Roser, Stellvertretender Entwicklungspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion); „ein weiterer gefährlicher Schritt in Richtung auf eine Weltplanwirtschaft im Rohstoffbereich“ (MdB H. Jürgen Todenhöfer, Entwicklungspolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion); „Fauler Kompromiß . . . Hinhaltenaktik der bundesdeutschen Delegation“ (UNCTAD-Informations- und Aktionskampagne); „eine der komplizier-

testen und zähesten Wirtschaftskonferenzen der vergangenen Jahre . . . Niemand hat Grund zum Jubel“ (Hans Friderichs, Bundesminister für Wirtschaft); „Nairobi markiert den Ort, an dem die Gefahr einer Konfrontation vermieden wurde, an dem alle Beteiligten einen Schritt vorangegangen sind“ (Egon

INHALT

- I. Schlagzeilen über ein entwicklungspolitisches Ereignis
- II. Was ist UNCTAD?
- III. Die Session in Nairobi
- IV. Einige entwicklungspolitisch relevante Grunddaten
- V. Eine „Revolte der Massen“ und ihr ideologischer Hintergrund
- VI. Die Neue Internationale Wirtschaftsordnung
- VII. Nebeneinander verschiedener Ordnungen
- VIII. Ein „Integriertes Rohstoffprogramm“
- IX. Der „Gemeinsame Fonds“
- X. Die umstrittene Rohstoff-Resolution
- XI. Rohstoffpolitische Grundsatzfragen
 1. Es geht um das „Wie“
 2. Ordnungspolitische Probleme
 3. Nutzen für wen?
 4. Konzentration der Entwicklungshilfe auf den Rohstoffsektor?
 5. Was machbar wäre
- XII. Erleichterung der Schuldenlast der Entwicklungsländer
- XIII. Die Übertragung von Technologie
- XIV. Handel
- XV. Handel zwischen Entwicklungsländern und dem Ostblock
- XVI. Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern
- XVII. Sondermaßnahmen für die ärmsten Entwicklungsländer

¹⁾ Im Vorwort zu „Die Neuordnung der Weltwirtschaft“ (Herausgeber R. Jonas und M. Tietzel), Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 7.

Bahr, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit); „äußerst mühsamer — aber damit noch nicht fauler — Kompromiß, welcher der Gesamtanlage nach auch für die Bundesrepublik unvermeidbar war und weder für die eine noch für die andere Seite einen Sieg bedeutet“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung).

Trotz einiger — aus Opportunismus abgegebener — „Erfolgsmeldungen“ sind die Entwicklungsländer mit den Ergebnissen der UNCTAD in ihrer Gesamtheit nicht zufrieden. Typisch dafür ist z. B. eine gemeinsame Erklärung der Vertreter der 19 an der Pariser Nord-Süd-Konferenz beteiligten Entwicklungsländer, in welcher über die bescheidenen Ergebnisse von Nairobi Klage geführt wird. Das komplexe Thema wird in absehbarer Zeit nicht zur Ruhe kommen, zumal der UNCTAD IV eine ganze Serie von Anschlußverhandlungen vor allem auf dem Rohstoffgebiet folgen wird. Die zu treffenden Entscheidungen werden, so oder so, für alle Beteilig-

ten Länder einschneidende Auswirkungen haben. Mit den Grundsatzproblemen, die sehr in die entwicklungspolitische sowie die handels- und wirtschaftspolitische Substanz gehen, sind fachlich diffizile Sachfragen untrennbar verbunden. Sie können durch ideologische Schlagworte allenfalls zeitlich verdeckt, aber nicht überspielt werden. Gerade diejenigen, welche — gleichgültig aus welchen Motiven — aufrichtig für die Interessen der Dritten Welt kämpfen, dürfen sich der tief in Details gehenden Sachdiskussion nicht entziehen, auch wenn es bequemer erscheinen könnte, spezielle Probleme mit generellen Phrasen abzutun. Hier kann nur — auch auf Grund von Eindrücken, die auf der Konferenz in Nairobi gewonnen wurden — der Versuch unternommen werden, durch Darstellung von Fakten und Zusammenhängen die Hauptprobleme dem nichtspezialisierten Leser so verständlich zu machen, daß er dem weiteren Gang der Dinge folgen kann.

II. Was ist UNCTAD?

Auf Grund einer Initiative der Entwicklungsländer beauftragte die UNO-Generalversammlung im Dezember 1961 den UNO-Generalsekretär mit der Prüfung der Frage, ob die Mitgliedsländer an der Einberufung einer internationalen Handelskonferenz interessiert seien. Dem Ergebnis der Prüfung entsprechend beschloß der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC) im August 1962 die Einberufung einer solchen Konferenz, und die UNO-Generalversammlung bestätigte Ende 1962 diesen Beschluß. Die erste UNCTAD-Session fand von März bis Juni 1964 in Genf statt. Zu den Ergebnissen der Session gehörte der — Ende des gleichen Jahres von der UNO-Generalversammlung angenommene — Vorschlag, die UNCTAD als ein ständiges Organ der UNO-Generalversammlung (nicht als Sonderorganisation!) einzurichten.

Die UNCTAD verfügt über ein ständiges Sekretariat (Sitz Genf mit Verbindungsbüro in New York), ist aber haushaltsmäßig im Budget der UNO verankert (während die Sonderorganisationen ihr eigenes Budget besitzen). Das aus etwa 400 Bediensteten bestehende Sekretariat wird von einem Generalsekretär geleitet (gegenwärtig Gamani Corea, Sri Lanka).

Mitglieder der UNCTAD sind die Mitgliedsländer der UNO und ihrer Sonderorganisationen. Das zentrale Organ der UNCTAD ist der Rat für Handel und Entwicklung (Trade and

Development Board), welcher die Kontinuität der Arbeit zwischen den bisher nur alle vier Jahre stattfindenden Sessionen gewährleisten soll (Genf 1964, Neu Delhi 1968, Santiago de Chile 1972). Dem Rat gehören gegenwärtig 68 (ursprünglich 55) Mitgliedsländer auf rotierender Basis an. 21 Sitze entfallen auf entwickelte marktwirtschaftliche Länder, 7 auf Ostblockstaaten, die verbleibenden 40 auf die Entwicklungsländer (einschließlich Jugoslawiens). Der Rat tritt mindestens einmal im Jahre zusammen. Ihm sind folgende Hauptausschüsse angegliedert: Rohstoffe, Halb- und Fertigwaren, unsichtbare Transaktionen und Finanzierungsfragen, Schifffahrt, Technologietransfer.

Zu den Aufgaben der UNCTAD gehörte von Anfang an die Funktion als Koordinierungszentrum der Industrie- und Entwicklungsländer zur Förderung des internationalen Handels und ganz allgemein die Beschleunigung der Entwicklung der Dritten Welt. Die UNCTAD bildete ferner ein Forum innerhalb des Bereichs der UNO zum Aushandeln von spezifischen Abkommen über den internationalen Handel („a major forum within the United Nations for negotiation in respect of specific agreements and commitments on international trade and related issues of international economic cooperation...“). Die Session von Nairobi beschloß, diese Funktionen zu verstärken („these functions need to be strengthened“),

um die Effizienz der UNCTAD als einem Organ der Generalversammlung der UNO für die Erörterung, das Aushandeln, die Überprüfung und die Durchsetzung von Maßnahmen auf dem Gebiet des internationalen Handels und der dazu gehörigen Fragenkomplexe zu erhöhen³⁾. Dazu soll die UNCTAD die erforderlichen Mittel erhalten. Eine Anhebung des Status der UNCTAD zu einer UNO-Sonderorganisation wurde in Nairobi nicht beschlossen. Die vagen Formulierungen über die „Stärkung“ der Stellung der UNCTAD laufen allenfalls auf eine stärkere Akzentuierung bereits bestehender Funktionen hinaus, nicht

auf eine wirkliche Neuerung. Eine Erklärung der Gruppe der Industrieländer zu der zitierten Resolution verwarft sich ausdrücklich dagegen, daß die Stärkung der Funktionen der UNCTAD „die Unabhängigkeit des GATT oder des Internationalen Währungsfonds beeinträchtigt oder die Errichtung eines neuen intergouvernementalen Apparats beinhaltet“. Der künftige Status der UNCTAD dürfte wesentlich durch die Ergebnisse der insbesondere unter ihrer Ägide nunmehr aufzunehmenden Rohstoffverhandlungen beeinflußt werden³⁾.

III. Die Session in Nairobi

Die Nairobi-Session war die vierte der Serie. Sie war für die Zeit vom 3. bis 28. Mai 1976 anberaumt, verlängerte sich dann aber bis in die Morgenstunden des 31. Mai. Sie fand unter Beteiligung von 139 Mitgliedsländern in einer Weltszenerie statt, welche sich grundlegend von der der drei vorhergehenden Sessionen unterscheidet. Hier seien in diesem Zusammenhang nur die folgenden Stichworte in Erinnerung gebracht: die weltweite Inflation, die Rezession in den Industrieländern, die weitere Vergrößerung des Wohlstandsgefälles zwischen Nord und Süd und — vor allem — das verstärkte Selbstbewußtsein der Entwicklungsländer seit der Ölkrise.

Auch auf den vorhergehenden UNCTAD-Sessionen waren die Armen nicht bereit gewesen, das gewaltige Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd als schicksalhafte Gegebenheit für immer hinzunehmen, hatten sich aber wegen ihrer schwachen Verhandlungsposition mit sehr mageren Konzessionen oder auch nur Lippenbekenntnissen seitens der Reichen abspesen lassen müssen. Spätestens in Santiago haben die Industrieländer eine Gelegenheit verpaßt, gewisse Konzessionen (z. B. handelspolitischer Art) zu gewähren, die entwicklungspolitisch überfällig waren. Nunmehr liegen die alten und noch viel weiter reichende neue Forderungen auf dem Tisch⁴⁾.

Die Tagesordnung von Nairobi umfaßte einen so großen *Katalog von Forderungen*, daß von vornherein feststand, daß er selbst in einer Konferenz von einmonatiger Dauer nicht bewältigt werden konnte: *Rohstoffprobleme im*

weitesten Sinne (insbesondere ein „Integriertes Rohstoffprogramm“, d. h. ein Netz von Rohstoffabkommen für mindestens zehn entwicklungspolitisch wichtige Rohstoffe, Preisindexierung, ein System zwischenstaatlicher Liefer- und Abnahmeverpflichtungen mit Höchst- und Mindestpreisen, Ausgleichslager, finanziert aus einem Fonds mit einem Anfangskapital von mindestens 3—6 Milliarden Dollar); *Fertig- und Halbfertigwaren*; *Marktöffnung* bei den „Reichen“ durch ein Bündel tarifärer und nicht-tarifärer Maßnahmen (u. a. durch Verbesserung des Allgemeinen Präferenzsystems, ferner durch Revision des GATT-Statuts; Reform des internationalen *Währungssystems* im Sinne erhöhter internationaler Liquidität und eines verstärkten Mitspracherechts der Entwicklungsländer; weltweite *Entschuldungsaktion*; Verstärkung der *Finanzhilfe* (einschließlich Maßnahmen zur Deckung „außergewöhnlicher“ Defizite); *Technologietransfer*; Sondermaßnahmen zugunsten der *ärmsten Länder*; *Zusammenarbeit* zwischen Entwicklungsländern; Handel zwischen Ländern mit verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Systemen.

³⁾ Zur Entwicklung der allgemeinen UNCTAD-Konzepte siehe Alfons Lemper, *Philosophy and Policy*, in *INTERECONOMICS*, 5/76, S. 137.

⁴⁾ Ein Zitat für hunderte andere: „Es besteht kein Zweifel daran, daß die Entwicklungsländer, als sie Santiago verließen, frustriert und enttäuscht über die Unaufrichtigkeit der entwickelten Welt hinsichtlich der internationalen Zusammenarbeit waren.“ *Bolsa-Review*, London, November 1972. Die Zeitschrift erwähnte bereits damals das „wachsende Glaubwürdigkeits-Defizit“ hinsichtlich der Absichten der entwickelten Länder auf dem Gebiet der Entwicklungsländer.

²⁾ Resolution 90 (IV) — UNCTAD-Dokument TD/RES/90 (IV) vom 11. 6. 1976.

IV. Einige entwicklungspolitisch relevante Grunddaten

Wenn man die Forderungen der Entwicklungsländer verstehen will, so setzt das die Kenntnis einer Serie von Grunddaten voraus, welche üblicherweise in diesem Zusammenhang angeführt werden⁵⁾ und von denen hier die folgenden erwähnt seien:

— Auf die Entwicklungsländer entfallen etwa 70 Prozent der *Weltbevölkerung*, aber nur rund 30 Prozent des *Welteinkommens*. Die Kluft wird ständig größer.

— „Im Jahre 1970 hatte ein Individuum, welches im reichsten Teil der Welt lebte — der etwa ein Zehntel der Weltbevölkerung umfaßt —, ein dreizehnfach höheres Realeinkommen als ein im — ebenso definierten — ärmsten Teil der Welt lebendes Individuum.“⁶⁾

⁵⁾ Siehe z. B. B. T. G. Chidzero, *An Agenda for Negotiation*, in: *Development Dialogue*, 1976/1, S. 21 ff. Chidzero ist Direktor der Rohstoffabteilung im UNCTAD-Sekretariat und einer der Architekten des „Integrierten Rohstoffprogramms“.

⁶⁾ *Reviewing the International Order (RIO): Interim Report*, Rotterdam, Bouwcentrum International Education, Juni 1975.

— Nach dem OECD-Bericht von 1975 lagen die Pro-Kopf-Einkommenszuwachsrate der Hälfte der 46 ärmsten Entwicklungsländer (Jahres-pro-Kopf-Einkommen von weniger als 200 US-Dollar) im Zeitraum 1960—1972 bei unter 1 Prozent (gegen 3 Prozent bei den meisten Nicht-OI-Entwicklungsländern mit einem Pro-Kopf-Jahreseinkommen von über 375 US-Dollar⁷⁾. (In diesem Zusammenhang darf freilich nicht übersehen werden, daß die Entwicklung der Pro-Kopf-Sätze in erster Linie durch den anhaltend starken *Bevölkerungszuwachs* bestimmt wird — ein nicht in das Ausbeutungskonzept passender, entscheidend wichtiger Gesichtspunkt, der in der entwicklungspolitischen Diskussion oft nicht ausreichend beachtet wird. In Nairobi war er wie auf den meisten UNO-Konferenzen tabu⁸⁾.)

⁷⁾ *Development Co-operation — 1975 Review*, Organisation for Economic Co-operation and Development, November 1975.

⁸⁾ Auf der Weltbevölkerungskonferenz in Bukarest (1974) überwog bei den Entwicklungsländern die These, daß sich das Problem der „Bevölkerungsexplosion“ durch fortschreitende Entwicklung von

Jährliche Durchschnittspreise für wichtige Rohstoffe 1960—1975

Jahr	Kakao	Kaffee	Zucker	Kautschuk	Sisal \$ je t	Kupfer £ je t	Zinn Malays. \$ je Pical
	cents je lb						
1960	26.72	33.80	3.12	35.4	255	242.1	393.7
1961	22.00	31.87	2.75	27.3	224	226.0	446.9
1962	20.81	31.09	2.83	25.6	250	230.3	447.8
1963	25.05	33.22	8.34	23.7	382	230.7	455.4
1964	22.85	43.51	5.77	22.3	369	346.4	619.4
1965	16.57	41.02	2.08	22.9	222	460.7	702.8
1966	23.48	39.61	1.81	21.4	209	546.3	645.2
1967	27.13	37.22	1.92	17.7	178	411.5	600.1
1968	32.70	37.36	1.90	17.3	161	517.0	565.5
1969	40.97	38.71	3.20	22.8	172	611.0	626.1
1970	30.57	50.52	3.68	18.5	152	589.4	665.0
1971	24.43	44.66	4.50	15.4	170	444.4	631.3
1972	29.15	50.34	7.27	15.0	240	427.8	626.6
1973	51.29	62.16	9.45	31.1	527	727.1	686.6
1974	70.77	67.96	29.66	34.0	1 056	877.6	1 133.8
1975	56.21	71.17	21.09	25.7	637	555.5	964.8

(Quelle: UNCTAD Monthly Commodity Price Bulletin)

— Viele Entwicklungsländer hängen wirtschaftlich stark von der Entwicklung ihrer Rohstoffexporte ab. In den Jahren 1971—1973 machte der Anteil ihrer Rohstoffexporterlöse an den Gesamtexporterlösen durchschnittlich (ohne Erdöl) 75 % aus. Diese Erlöse sind starken Schwankungen unterworfen, mit entsprechenden Auswirkungen auf die (gesamtwirtschaftlich wichtigen) Devisenerlöse und die Zahlungsbilanz (wie die Tabelle auf S. 6 zeigt, erreichte der Ende 1972 einsetzende Preisboom im letzten Vierteljahr 1974 seinen Höhepunkt).

— Die Bedeutung der starken — z. T. chaotischen — Preisfluktuationen wird besonders transparent, wenn man auf die *terms of trade* abstellt, d. h. die *realen* Austauschrelationen zwischen den von den Entwicklungsländern exportierten Rohstoffen und den von ihnen importierten Industriegütern. Vereinfacht ausgedrückt werden bei der Berechnung der *terms of trade* die Preisindices für die exportierten Rohstoffe denen der importierten Industrieprodukte gegenübergestellt. Trotz all seiner Problematik⁹⁾ ist das Konzept der *terms of trade* für die Beurteilung mittel- und langfristiger Trends von einem gewissen Interesse. Eine vom UNCTAD-Sekretariat für die Nairobi-Session ausgearbeitete Tabelle zeigt für die zwei Dekaden von 1953 bis 1972 eindeutig die Verschlechterung der *terms of trade* für die Entwicklungsländer. Die Tabelle stellt die Ergebnisse der UNCTAD- und Weltbankberechnungen gegenüber.

Im Interesse der Sache wäre es opportun gewesen, wenn das UNCTAD-Sekretariat die Tabelle bis in das Jahr 1975 fortgeführt hätte, statt die Boom-Jahre 1973 und 1974 wegzulassen. Man hat es vorgezogen, in dem zitierten Dokument im Text zu bemerken, daß die Steigerung der Exporterlöse der Entwicklungsländer (ohne Ölländer) in den Jahren 1970 bis

selbst lösen werde. Die Akzeptierung dieser — auf lange Sicht an sich richtigen — These („Entwicklung ist die beste Pille“) darf aber nicht dazu verleiten, eine aktive Politik der Familienplanung grundsätzlich abzulehnen, wie das eine Anzahl von Entwicklungsländern tut. H. W. Singer verdient Zustimmung, wenn er dafür plädiert, daß sowohl die allgemeine Entwicklung als auch die Familienplanung aktiv gefördert werden müssen (International Development Review, 1975/4, S. 43).

⁹⁾ Durch gezieltes Herausgreifen der Basisjahre pflegen gelegentlich diejenigen, welche die Lage der Entwicklungsländer dramatisieren bzw. bagatelisieren wollen, die *terms of trade* zu manipulieren. Ein solcher, auch in anderen Zusammenhängen zu verzeichnender Mißbrauch von Statistiken sollte kein Anlaß zur völligen Diskreditierung des Konzepts der *terms of trade* sein.

Terms of Trade der Entwicklungsländer für Rohstoffe (ohne Erdöl)

1963 = 100

Jahr	reales Austauschverhältnis zwischen ausgeführten Rohstoffen und eingeführten Industriegütern	
	UNCTAD (28 Rohstoffe)	Weltbank (34 Rohstoffe)
1953	126	122
1954	138	137
1955	133	130
1956	123	128
1957	116	118
1958	111	111
1959	107	110
1960	106	106
1961	101	98
1962	96	97
1963	100	100
1964	105	109
1965	100	109
1966	99	109
1967	95	100
1968	99	102
1969	100	104
1970	98	102
1971	86	89
1972	84	87

Quelle: UNCTAD-Dokument TD/184/Supp. 2 vom 5. 3. 76, S. 7

1974 um nominell 27 Prozent angesichts der weltweiten Inflation in realer Kaufkraft nur 6 Prozent ausgemacht habe¹⁰⁾.

— Nach UNCTAD-Berechnungen ist der *Realwert* der offiziell gewährten *Entwicklungshilfe*, welche die marktwirtschaftlich gesteuerten entwickelten Länder geleistet haben, in der vergangenen Dekade um etwa 3 Prozent zurückgegangen. Dadurch sind viele Entwicklungsländer gezwungen worden, sich stärker zu verschulden.

¹⁰⁾ Siehe das unter der Tabelle zitierte UNCTAD-Dokument, S. 3.

V. Eine „Revolte der Massen“ und ihr ideologischer Hintergrund

Das Wohlstandsgefälle zwischen den „Reichen“ und den „Armen“, wie es durch die stichwortartig erwähnten und viele andere Daten illustriert wird, hat zu einer „Revolte der Massen“ geführt. Diese haben durch die „Gruppe der 77“¹¹⁾ ihre „Knüppel ergriffen und fordern radikale Veränderungen, an deren Zustandekommen auf internationaler Ebene sie voll und gleichberechtigt beteiligt werden wollen“¹²⁾. Die Grundforderung geht letztlich auf ein „globales Management der Weltressourcen durch eine Disziplinierung der Marktkräfte“¹³⁾.

Die UNCTAD-Session in Nairobi bestätigte die Voraussagen derjenigen, welche nach der fast flitterwochenhaften Euphorie der VII. UNO-Sondergeneralversammlung im September 1975 angesichts der tiefen und unüberbrückten Meinungsverschiedenheiten und des seit einigen Jahren wesentlich gestiegenen Selbstbewußtseins der meisten Entwicklungsländer eine aggressive Haltung und harte Töne erwartet hatten. Die Entwicklungsländer hatten sich im Februar 1976 als Gruppe der 77 in der — nach dem Ort ihres Zustandekommens benannten — sogenannten Manila-Deklaration auf einen Forderungskatalog festgelegt¹⁴⁾. Dabei hatte das primitive Aufaddieren der von einzelnen Ländern oder Ländergruppen gestellten Forderungen zu einem *Maximal-Forderungskatalog* wieder einmal dazu gedient, ernste Unstimmigkeiten innerhalb der Gruppe wenigstens formell zu verdecken. Schon in der Manila-Deklaration kündigten die „77“ an, daß sie ihre *Verhandlungsmacht* in Nairobi voll zur Durchsetzung ihrer Forderungen gebrauchen würden. Nach der Deklaration haben die Unterprivilegierten ein *Recht* auf materielle Besserstellung, zumal die Industrieländer die Hauptverantwortung

für die Schwierigkeiten der Entwicklungsländer tragen¹⁵⁾.

Die Geltendmachung von „*Rechten*“ der *Armen* gegen die Reichen basiert auf Ideologien, welche in vielen Nuancen von dem verstaubten Konzept der Wiedergutmachung für *Ausbeutung* (und daraus herzuleitender Reparationen oder Tributzahlungen) bis zu dem der *sozialen Gerechtigkeit auf weltweiter Ebene* reichen. Das — auch für den Hausgebrauch zur Erklärung von Mißständen und von mangelnden eigenen Leistungen nach wie vor beliebte — Ausbeutungskonzept richtet sich kollektiv an die Adresse der marktwirtschaftlichen Industrieländer und schont den Ostblock. Für die Scharfmacher in der „Gruppe der 77“ stellt das Konzept auch heute noch die Hauptmotivation für ihre Forderungen auf einen umfassenden und direkten *Netto-Ressourcen-Transfer* dar. Eine Variante der radikalen Gruppe hält den Ausbeutungsprozeß mit der politischen und militärischen Dekolonialisierung nicht für beendet, sondern rechnet mit einer noch weitere Jahrzehnte anhaltenden Phase der „wirtschaftlichen Dekolonialisierung“. Die Unterentwicklung ist z. B. für den ägyptischen Planungschef Abdalla¹⁶⁾ nichts anderes als „das Ergebnis (die andere Seite der Medaille) des Prozesses der Entwicklung des Weltkapitalismus“. Abdalla hält sich zwar etwas dafür zugute, daß er das Wort „Ausplünderung“ nicht verwendet, aber es steht für ihn fest, daß der Marktmechanismus *immer* zum Nachteil der Entwicklungsländer funktioniert: „Im abstrakten Modell des perfekten Wettbewerbs werden sich alle marginalen Produzenten nicht halten können.“ Nach dieser — von Theorie und Praxis längst widerlegten — These, die das Konzept der komparativen Vorteile ignoriert, müssen die Entwicklungsländer im freien Wettbewerb stets unterliegen.

Anders argumentiert eine gemäßigte Gruppe, für die der jetzige Generalsekretär des Com-

¹¹⁾ Anlässlich der ersten UNCTAD-Session bildete sich als informelle Gesprächsrunde der Entwicklungsländer die „Gruppe der 77“, welcher heute 111 Länder angehören.

¹²⁾ So B. T. G. Chidzero, a. a. O., S. 27.

¹³⁾ So formuliert es Chidzero, a. a. O., S. 28, welcher damit die für die leitenden Funktionäre des UNCTAD-Sekretariats selbstverständliche Ideologie transparent macht.

¹⁴⁾ „Manila Declaration and Programme of Action“; voller Text im UNCTAD-Dokument TB/195, 12. 2. 1976, (deutscher Text [Kurzfassung] in Materialien Nr. 53 des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bonn, Juni 1976, S. 7). Die Manila-Konferenz fand vom 26. 1. bis zum 7. 2. 1976 statt.

¹⁵⁾ Der zuständige Referatsleiter im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, H. J. Stryk, bemerkte dazu treffend und im Ton des trockenen understatement: „Die Ursachenanalyse ist streng nach außen gerichtet. Innere Ursachen stagnierenden Wachstums werden übergangen ...“ (Entwicklung und Zusammenarbeit, 4/76, S. 10). — Übrigens fehlt bezeichnenderweise auch in der Manila-Deklaration jeder Hinweis auf das Problem des Bevölkerungswachstums.

¹⁶⁾ Ismail-Sabri Abdalla, From confrontation to negotiation, in: CERES 49 (Jan./Febr. 1976), S. 37.

monwealth und frühere Außenminister von Guyana, Shridath S. Ramphal, ein typischer Wortführer ist¹⁷). Nach ihm sollte man aufhören, sich über die Vergangenheit zu streiten. Die Entwicklungsländer müßten ihre eigenen Entwicklungsmodelle unabhängig von denen der Industrieländer bilden, da *Selbstverantwortung* („self reliance“) die Grundvoraussetzung jeder Entwicklung darstelle. Unter dem Motto *sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit* besteht für Ramphal das zentrale Problem der Entwicklungspolitik in der Bekämpfung der Armut mit allen ihren Facetten (Hunger, Obdachlosigkeit, Analphabetismus, Krankheit und wirtschaftliche Abhängigkeit). Hier setzt das Konzept von der Interdependenz aller Staaten ein, welche Ramphal als „*planetäre Konvergenz unserer nationalen Schicksale*“ wertet und aus der er folgende beachtenswerte Konsequenz zieht: „Die Forderung auf eine neue Ordnung ist als Bitte

der Entwicklungsländer zu verstehen, auf die Weltgemeinschaft diejenigen Grundsätze anzuwenden, welche innerhalb der nationalen Grenzen der entwickelten Länder für selbstverständlich gehalten werden.“ Ramphal verweist auf die Systeme von Ressourcentransfer innerhalb einzelner und zwischen einer Mehrzahl reicher Länder. Im Klartext bedeutet das nichts anderes als die Forderung, die innerhalb einzelner Industrieländer oder zwischen Gruppen von Industrieländern funktionierenden *Systeme sozialer Sicherheit* oder der Sicherstellung gewisser Realeinkommen auch *weltweit zu praktizieren*. Das unglückselige dirigistische und einkommensstabilisierende Agrarkonzept der EG schwebt vielen Entwicklungsländern als Modell vor, wenn sie an ihre eigenen ernstesten Rohstoffprobleme denken. Sie halten es den „Reichen“ gern als Beispiel für eine substantielle *Abweichung vom marktwirtschaftlichen Konzept* entgegen¹⁸).

VI. Die Neue Internationale Wirtschaftsordnung

„Die alte Wirtschaftsordnung bricht zusammen. Was die Lösung des Problems der Unterentwicklung angeht, so hat eine solche in Form der *Hilfe* ihre völlige Nutzlosigkeit erwiesen . . .

Es ist unannehmbar, daß die wohlhabenden westlichen Länder, die für sich selbst ein ausschließlich durch Maximumprofite für private kapitalistische Unternehmen und multinationale Gesellschaften motiviertes System geschaffen haben, passive Zuschauer der ständigen Verschlechterung der Lebensbedingungen in den Entwicklungsländern sind.“

(Aus der Rede des algerischen Ministers für Handel, Layachi Yaker, in Nairobi am 7. Mai 1976)

Hinter allen diesen Erwägungen steht das von der UNO-Sondergeneralversammlung im Mai 1974 verkündete, unausgegorene Konzept einer „Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung“, deren Verwirklichung sich die „Gruppe der 77“ auf die Fahne geschrieben hat. Als ein algerischer Minister in Nairobi die gesamte bisher geleistete Entwicklungshilfe als „völlig“ nutzlos einstufte — ohne freilich auf sie sofort verzichten zu wollen —, erhob sich aus der „Gruppe der 77“ kein Wort des Widerspruchs. Die „Neue Internationale Wirtschaftsordnung“ soll zu einer „fundamentalen Änderung der Verhaltensweise führen und eine Anhebung der Lebensqualität der gesamten Weltgemeinschaft“ bewirken.

Angesichts der Radikalität der Thesen der „77“ — für welche noch erheblich extremere

Beispiele zitiert werden könnten — überrascht es kaum, wenn der Redenschreiber von Bundesaußenminister Genscher die neue Ordnung „insgesamt gesehen (als) eine einseitige Ordnung“ qualifiziert¹⁹): „Sie proklamiert die schrankenlose Souveränität der Entwicklungsländer über ihre wirtschaftlichen Ressourcen, erlegt aber umgekehrt den Industrieländern Beschränkungen in der Verwendung ihrer Ressourcen auf.“ Nicht unbedingt dazu in Widerspruch steht es, wenn Entwicklungsminister Egon Bahr das Konzept des Gewaltverzichts aus dem Ost-West-Konflikt auch auf das Nord-Süd-Verhältnis übertragen will und daher die These vertritt, daß „keine Seite der anderen ihr Ordnungssystem aufzwingen

¹⁸) Einige Stichworte zu dieser Kontroverse finden sich am Ende des Abschnitts IX.

¹⁹) Konrad Seitz, Die Dritte Welt als neuer Machtfaktor der Weltpolitik, in: EUROPA-ARCHIV, Folge 7/75, 10. 4. 1975, S. 213.

¹⁷) On larger scale, in: CERES 49 (Jan./Febr. 1976), S. 43.

„Mein Land betrachtet die Neue Internationale Wirtschaftsordnung als einen radikalen Vorschlag, welcher eine fundamentale *Änderung der Verhaltensweisen* anstrebt, und zwar vor allem bei den reicheren Ländern . . . Oberflächliche Veränderungen werden keine wirklich gerechte Welt schaffen . . . Die Alternative (zu einer neuen Ordnung) kann nur in Frustration, Scheitern und Konfrontation bestehen . . . Letztlich muß sich die neue Ordnung auf die Lebensqualität der gesamten Weltgemeinschaft beziehen . . .

Wir können nicht fortfahren, nur Superstrukturen für eine hochgezüchtete Entwicklung in der Hoffnung zu schaffen, daß daraus letztlich den armen Massen der Bevölkerung Vorteile erwachsen werden . . .

Fundamentaler und zentraler Teil jedes sinnvollen Entwicklungsprogramms muß der *direkte Angriff gegen die Armut* sein . . .

Die Versuche, den Lebensstandard und die Chancen der Armen durch direkte Methoden zu ändern, erfordern eine wesentliche Umverteilung des Vermögens, des Einkommens und der Chancen auf nationaler Ebene.“

(Aus der Rede des Industrieministers von Jamaika, Percival J. Patterson, im Mai 1976 in Nairobi)

„Eine internationale Ordnung kann nur dann stabil sein, wenn alle Nationen sie als im Grunde gerecht empfinden und überzeugt sind, daß sie einen Anteil an ihr haben . . . Die Taktik des Drucks und der Akzent, welchen man bei Konferenzen auf verbale Siege legt, haben so oft die Atmosphäre der Konfrontation geschaffen. Solche Verhaltensweisen verdunkeln die fundamentale Tatsache, daß Entwicklung ein schwieriges, langfristiges Unternehmen darstellt . . . Entwicklung ist ein tief umwälzender Prozeß, welcher Dekaden braucht . . . Künstliche Mehrheiten in internationalen Konferenzen verwirren die Zusammenhänge. Konfrontationstaktiken werden allmählich in den Industrieländern die innenpolitische Unterstützung für eine vorausschauende Politik zerstören, deren die Entwicklungsländer so dringend bedürfen . . . Diese Länder brauchen nicht unser Schuldgefühl, sondern realistische Vorschläge, welche den Interessen beider Seiten in einer wachsenden Weltwirtschaft Rechnung tragen . . .“

(Henry Kissinger in einer Vorlesung — Alastair Buchan Memorial Lecture — beim International Institute for Strategic Studies, London, 25. 6. 1976)

kann und will“²⁰⁾. Für Bahr besteht die Aufgabe vielmehr darin, „das Nebeneinander unterschiedlicher Wirtschaftssysteme so reibungslos wie möglich zu organisieren“. Der dahin gehende Versuch ist für ihn „*weltwirtschaftliche Entspannung*“. Hier zeigt sich ein Kontrast — aber nicht unbedingt ein unüberbrückbarer Widerspruch — zu dem Gedankengebäude, wie es Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs in seiner Nairobi-Rede vom 7. Mai 1976 skizzierte: „Wir sind der An-

sicht, daß wir durch den konsequenten Ausbau und die wirkungsvollere Anwendung des marktwirtschaftlich orientierten Weltwirtschaftssystem zu einer Verbesserung der Weltwirtschaftsstruktur zugunsten der weniger entwickelten Länder finden müssen . . . Wir verdanken unseren eigenen wirtschaftlichen Aufbau nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs einem auf Freiheit beruhenden Wirtschaftssystem . . .“²¹⁾

²⁰⁾ An der in Fußnote 1) zitierten Stelle.

²¹⁾ Voller Text: „Bulletin“ 14. 5. 1976, S. 512 ff. und in den in ¹⁴⁾ zitierten „Materialien“, S. 55.

VII. Nebeneinander verschiedener Ordnungen

„Die zunehmend straffer geführte und nach einem Gesamtkonzept arbeitende Gruppe der 77 hat in dieser Konferenzserie die Initiative und spielt eine, wie mir scheint, auch in ihrem eigenen Interesse unheilvolle Rolle, indem sie jeweils Maximalforderungen aller Art mit der Absicht kombiniert, das bestehende Weltwirtschaftssystem zu sprengen. Ohne irgendeine auch nur im Modell bessere oder wirksamere Weltwirtschaftsordnung anbieten zu können, verhindert sie sogar, daß auf Sicht auch nur ein Teil ihrer eigenen Forderungen erfüllt werden könnte. Diese Gruppe begreift nicht, daß jede Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Weltwirtschaftssystems gleichbedeutend ist mit dem Sägen am entwicklungspolitischen Ast, auf dem sie selbst sitzt. Diese Gruppe scheint inzwischen Opfer ihrer eigenen Agitation und Schlagworte geworden zu sein. Zur Strategie dieser Gruppe gehört auch die politische Konzentration ihres Angriffs auf die Industriestaaten der OECD unter deutlicher Verschönerung des Ostblocks und bei gespielter Gleichgültigkeit gegenüber den großen Unterschieden zwischen den Interessen der der OPEC angehörenden Ölproduzenten in ihren eigenen Reihen und denen der eigentlichen Entwicklungsländer.“

(So der CDU-Abgeordnete Narjes in der Bundestagsdebatte vom 2. Juni 1976 — Deutscher Bundestag, Stenographischer Bericht über die 246. Sitzung)

Das, was in Nairobi — insbesondere bezüglich des dort alle anderen Probleme überschattenden Rohstoffproblems — geschah oder unterblieb, kann nicht voll gewürdigt werden, wenn man den im vorstehenden kurz skizzierten ideologischen Hintergrund ignoriert. Es wäre völlig unrealistisch annehmen zu wollen, daß die ernstesten ideologischen Gegensätze in absehbarer Zeit überbrückbar wären. Es kann nicht einmal als selbstverständlich unterstellt werden, daß allseits die These von Egon Bahr akzeptiert wird, wonach keine Seite der anderen ihr Ordnungssystem aufzwingen kann, so daß es daher darauf ankäme, das reibungslose Nebeneinander unterschiedlicher Wirtschaftssysteme zu organisieren. Eine konsequente Anwendung dieses Konzepts würde z. B. bezüglich des besonders kontroversen „Integrierten Rohstoffprogramms“ nebst „Gemeinsamen Fonds“ bedeuten, daß es den Entwicklungsländern völlig frei stünde, im Sinne ihrer planwirtschaftlich-dirigistischen Überzeugung ein solches Programm zu verwirklichen. Logischerweise dürften nach diesem Konzept diejenigen Industrieländer, welche andere ordnungspolitische Vorstellungen haben, nicht unter moralischen Druck gesetzt werden, sich aktiv an einem solchen Programm zu beteiligen. Ein solches Postulat des Nebeneinanders unterschiedlicher Wirtschaftssysteme entspräche auch völlig dem Konzept der self reliance, gleichgültig, was immer man auch unter diesem schillernden Schlagwort versteht. Bemerkenswerterweise hat einer der prominentesten Vorkämpfer des Gedankens der self reliance, Samir Amin, dieses Konzept bis zu Ende durchdacht und sich im Anschluß an die Nairobi-Konferenz dafür ausgesprochen, daß der für das „Integrierte Rohstoffprogramm“ entscheiden-

de „Gemeinsame Fonds“ „ausschließlich von der Dritten Welt finanziert“ werden soll²²⁾.

Die „Gruppe der 77“ hat freilich Amins Konzept nicht übernommen, und es liegen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, daß sie es in absehbarer Zeit übernehmen wird. Sie hält die (vor allem finanzielle) Beteiligung der Industriestaaten für unerlässlich, und hier prallen die kontrastierenden Ideologien bzw. ordnungspolitischen Konzepte aufeinander. Wenn gelegentlich gesagt wird, die Industriestaaten hätten in Nairobi versäumt, „überzeugend zu argumentieren“ und statt dessen „Glaubensbekenntnisse“ abgegeben²³⁾, so erfordert das eine Einschränkung: Wenn es den — sehr wohl zur Diskussionsbereitschaft — Industrieländern nicht gelang, außer (ordnungspolitischen) „Glaubensbekenntnissen“ konkret zu argumentieren, so lag das in er-

²²⁾ „Ein Kartell tut not“, Interview mit epd (Informationsdienst der Zentralredaktion des Evangelischen Pressedienstes) XI/76, S. 6f. Samir Amin ist Direktor des von der UNO mitfinanzierten „Afrikanischen Instituts für wirtschaftliche Entwicklung und Planung“ in Dakar. Amin geht davon aus, daß vor allem die OPEC-Länder die Finanzierung übernehmen können: „Daß gemeinsame Interesse dieser Länder, welche höhere Preise erzielt haben, ist es, nicht isoliert zu werden und die Verallgemeinerung einer Veränderung in der Preis-Beziehung zwischen dem Zentrum und den Peripherien durch eine weitere Zunahme der Kartelle zu unterstützen...“

Von ähnlichen Gedanken wie Samir Amin geht der Entwurf zur Errichtung eines Fonds zur Finanzierung von Ausgleichslagern aus, welcher für die Konferenz der Blockfreien in Colombo ausgearbeitet worden war. Das für den Fonds in Aussicht genommene Startkapital soll in erster Linie von den Entwicklungsländern aufgebracht werden.

²³⁾ So Dietrich Keschull, Nairobi — Improvisation statt Konzeption, in: Wirtschaftsdienst, Juni 1976, S. 272.

ster Linie daran, daß die andere Seite es entschieden ablehnte, sich überhaupt auf einen fachlich-konkreten Dialog einzulassen. Die „Gruppe der 77“ hielt auf dem Rohstoffgebiet

in allen wesentlichen Punkten starr an der Manila-Deklaration fest, hörte auf konkrete Sachargumente überhaupt nicht und zeigte sich nur in prozeduralen Fragen flexibel.

VIII. Ein „Integriertes Rohstoffprogramm“

Die geballte ideologische Kraft der „Gruppe der 77“ konzentrierte sich während der UNCTAD IV auf das Rohstoffproblem. Die Entwicklungsländer, deren Devisenerlöse überwiegend aus dem Export von Rohstoffen stammen, sind an möglichst stabilen Exportpreisen interessiert. Dabei kommt es ihnen auch darauf an, daß sie — ausgedrückt in realer Kaufkraft — Preise erzielen, welche „lohnend und gerecht“ für die Produzenten und angemessen für die Verbraucher sind. Die marktwirtschaftlich ausgerichteten Länder plädieren statt dessen für ein Preisniveau, welches „lohnend für die Produzenten und fair für die Verbraucher“ und „vereinbar mit dem langfristigen Gleichgewicht auf dem höchstmöglichen Produktions- und Verbrauchsniveau“ ist. Die Ostblockstaaten sprachen sich in Nairobi für „wirtschaftlich gerechtfertigte, lohnende und für die Produzenten faire Preise“ aus und forderten gleichzeitig die Bekämpfung der Inflation und eine Kontrolle der multinationalen Unternehmen.

Die Entwicklungsländer wollen die Rohstoffpolitik zum „Angelpunkt der Handels- und Entwicklungspolitik“ (so der indische Chefdelegierte in Nairobi) machen, oder, wie es der Industrieminister von Jamaika formulierte, zu einem „umfassenden Werkzeug der Entwicklungspolitik zur Unterstützung schnellen sozialen und wirtschaftlichen Wachstums in der Dritten Welt“. In dieser Formel liegt die Quintessenz des vom UNCTAD-Sekretariat konzipierten und von den Entwicklungsländern übernommenen „Integrierten Rohstoffprogramms“ mit seinem „Gemeinsamen Fonds“. Angesichts ihrer ideologischen Ausgangspunkte und ihrer Überzeugung von der ausschlaggebenden Bedeutung der Rohstoffe als Vehikel der Umverteilung des Wohlstands blieben die Entwicklungsländer während der ganzen Konferenzdauer starr auf dieses Programm fixiert und werteten vor allem den Fonds als eine *magische Formel* zur Korrektur des für untauglich erachteten marktwirtschaftlichen Konzepts der Industrieländer. Das integrierte Programm — nach dem Namen des UNCTAD-Generalsekretärs, Gamani Corea, auch als „Corea-Plan“ bekannt — stand in seiner ersten Fassung erstmals im September 1974 zur Erörterung und

ist seitdem mehrfach geändert worden. Folgende Kernpunkte des Programms in der bei Beginn der Nairobi-Konferenz maßgebenden Fassung sowie die — nicht zufällige — Reihenfolge ihrer Präsentation verdienen festgehalten zu werden ²⁴⁾:

1. Schaffung eines „Gemeinsamen Fonds“ (Größenordnung anfangs 3—6 Milliarden Dollar) zur Finanzierung von Rohstoff-Ausgleichslagern („Bufferstocks“). Finanzierung des Fonds durch Ein- und Ausfuhrländer.

2. Schaffung einer Anzahl („a series“) *internationaler Ausgleichslager* im Rahmen internationaler Rohstoffabkommen (bestehend oder noch abzuschließender). Zweck dieser Lager: Stabilisierung der Preise und Sicherstellung von Lieferungen.

3. Vereinbarung *anderer Stützungsmaßnahmen* im Rahmen von Rohstoffabkommen, und zwar u. a. über folgende Aspekte: Produktions- und Lieferkontrolle (Steigerung oder Drosselung), multilaterale Ankaufs- und Verkaufsverpflichtungen („um Absatzmärkte und die Belieferung zu sichern und rationelle Investitionen zu fördern“), Verarbeitung von Rohstoffen (einschließlich Agrarprodukten) in den Entwicklungsländern zwecks Förderung der Diversifizierung ihrer Wirtschaften, Maßnahmen mit dem Ziele eines freieren Zugangs zu den Märkten der entwickelten Länder.

4. Verbesserung der Maßnahmen zur *Ausgleichsfinanzierung* zwecks Stabilisierung der Exporterlöse. In diesem Zusammenhang: Liberalisierung und Erweiterung des Systems der Ausgleichsfinanzierung beim Internationalen Währungsfonds, wobei aber die Möglichkeit eines völlig neuen und wesentlich umfassenderen Ausgleichssystems nicht ausgeschlossen werden soll ²⁵⁾.

Die Zahl der in das „Integrierte Rohstoffprogramm“ einzubeziehenden Rohstoffe war ursprünglich mit 17 in Aussicht genommen. Die in Nairobi angenommene Rohstoff-Resolution

²⁴⁾ UNCTAD-Dokument TD 184 vom 4. 3. 1976, in: Commodities (nebst einer Anzahl von Supplementen).

²⁵⁾ Siehe das in der vorhergehenden Fußnote zitierte Dokument, S. 14.

umfaßt 18: Bananen, Bauxit, Kakao, Kaffee, Kupfer, Baumwolle nebst Baumwollgarnen, Hartfasern und Produkte daraus, Eisenerz, Jute und Produkte daraus, Mangan, Fleisch, Phosphate, Kautschuk, Zucker, Tee, tropische Hölzer, Zinn, Pflanzenöle einschl. Olivenöl und Olsaaten. Es ist ausdrücklich vorgesehen, daß weitere Rohstoffe einbezogen werden können. Für zehn der in der obigen Liste enthaltenen Rohstoffe („core commodities“), die lagerfähig sind, werden *Ausgleichslager* in Betracht gezogen: Kakao, Kaffee, Kupfer, Baumwolle, Jute, Kautschuk, Sisal, Zucker, Tee und Zinn ²⁶⁾.

Das integrierte Programm legt die „Neue Internationale Wirtschaftsordnung“, die es verwirklichen möchte, klar im dirigistischen Sinne aus und will das Spiel der Marktkräfte weitgehend ausschalten. Nicht die durch den Markt, d. h. durch Angebot und Nachfrage, gebildeten Preise sollen die Produktion und

den Absatz regeln, sondern maßgebend soll ein „neues Preisniveau sein, welches spezifisch ausgehandelt wird, um bestehenden Ungleichgewichten und Ungerechtigkeiten entgegenzuwirken und die Exporterlöse der Entwicklungsländer *anzuheben*“ ²⁷⁾. Es kommt der „Gruppe der 77“ (und dem sie führenden UNCTAD-Generalsekretariat) darauf an, das Problem der Erzielung angemessener Preise *direkt* anzugehen, und zwar durch umfassende Lenkung und Kontrolle der Marktkräfte (von der Produktion bis zum Absatz und Verbrauch).

Die Verfechter des integrierten Programms sind fest davon überzeugt, daß die bisherige internationale Rohstoffpolitik an dem traditionellen „piece meal approach“ gescheitert ist, d. h. daran, daß man Rohstoff für Rohstoff an die Probleme herangegangen ist. Sie wollen das Problem nunmehr auf „breiter Front“ lösen.

IX. Der „Gemeinsame Fonds“

In diesem Sinne soll der vorgeschlagene „Gemeinsame Fonds“ die Rolle des Katalysators erhalten, welcher „eine neue Dynamik in die internationale Rohstoffpolitik“ bringen soll, u. a. indem er schwache Rohstoffmärkte stützt und durch geeignete Maßnahmen für einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage sorgt. Der Fonds soll zur Bildung eines neuen „Entscheidungs-Mechanismus“ („decision-making-machinery“) führen ²⁸⁾. Wichtigste Funktion des Fonds soll freilich die finanzielle Hilfestellung bei der Errichtung von internationalen Rohstoff-Ausgleichslagern im Rahmen von Rohstoff-Abkommen sein. Bisher hing die Schaffung solcher Ausgleichslager in der Regel von Ad-hoc-Finanzierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem einzelnen Rohstoffabkommen ab. Überwiegend hatten die Produzenten die finanzielle Last zu tragen, und deshalb scheiterten manche Abkommen. Die Schaffung des „Gemeinsamen Fonds“ als einer *zentralen Finanzierungsquelle* soll insofern Abhilfe schaffen.

Weit entfernt von den Thesen Samir Amins (siehe oben VII.) fordern die „77“ entsprechend den Vorschlägen des UNCTAD-Sekretariats von den Industrieländern die Mittragung — sprich Übernahme des Hauptteils — der Finanzierungslasten. *Darum* ging es vor

allem in Nairobi. Zur Begründung wurde angeführt, daß die vorgesehene Marktordnung für Rohstoffe im Interesse aller läge. Von den OPEC-Ländern wird hinsichtlich der Finanzierung des Fonds die Gewährung langfristiger Kredite erwartet.

Die Schätzungen über den *Finanzbedarf* des Fonds bewegen sich zwischen beträchtlichen Größenordnungen. Das insofern sicherlich nicht übertreibende UNCTAD-Sekretariat nennt Zahlen zwischen 3 bis 6 Milliarden Dollar, von denen 2 Milliarden sofort einzuzahlen wären, während der Rest auf Abruf bereitzuhalten wäre ²⁹⁾. Andere — vielleicht realistischere — Schätzungen veranschlagen den Finanzbedarf der ersten Jahre auf noch wesentlich höhere Beträge ³⁰⁾.

Besonders bemerkenswert ist es, daß in der Sicht seiner Befürworter die Errichtung des Fonds den Verhandlungen über einzelne Rohstoffe voranzugehen hat, um dadurch bereits über die erforderliche finanzielle Manövriermasse verfügen zu können. Die in Nairobi oft zitierte „Magik“ des Konzepts des „Gemein-

²⁶⁾ Siehe das in Fußnote 24 zitierte Dokument.

²⁷⁾ B. T. G. Chidzero, a. a. O., S. 32.

²⁸⁾ Siehe das in Fußnote 24 zitierte UNCTAD-Dokument, S. 7 ff.

²⁹⁾ Siehe das vorzitierte Dokument.

³⁰⁾ Nach Angaben des Bundestagsabgeordneten Todenhöfer, der sich dabei auf das Bundeswirtschaftsministerium als Quelle bezieht, betragen die Kosten schon für die zwölf wichtigsten Rohstoffe 1,5 Mrd. DM pro Jahr plus 10 Mrd. DM für den Aufbau der Lager (Bundestagsdebatte, 2. 6. 1976). Dieser Punkt sollte baldmöglichst transparenter gemacht werden.

samen Fonds" besteht wohl darin, daß man glaubt, mit seiner Hilfe die erheblichen Schwierigkeiten überspielen zu können, welche nach den jahrzehntelangen Erfahrungen beim Aushandeln von Abkommen über einzelne Rohstoffe aufzutauchen pflegen. Es bleibt allerdings dunkel, inwiefern das „integrierte“ Herangehen an die Probleme tatsächlich dazu beitragen kann, die Lösung der jedem einzelnen Rohstoff inhärenten und komplexen Sonderproblematik zu erleichtern. Es fällt nicht leicht, sich des Eindrucks zu erwehren, man wolle manche Probleme gar nicht echt lösen, sondern durch massive finanzielle Injektionen überrollen. Eine solche Mentalität verkennt nicht nur die Substanz der Probleme, sondern sie beruht ganz offenbar auch auf der Annahme, daß die „Reichen“ in der Lage seien, praktisch unbeschränkte Mittel für den Fonds freizumachen.

Dem „Gemeinsamen Fonds“ sind umfassende Finanzierungsaufgaben u. a. bei folgenden Maßnahmen zgedacht: Anlage von Rohstoff-Ausgleichslagern, Stabilisierung der Exporterlöse, Förderung der Verarbeitung von Rohstoffen in Entwicklungsländern, Rationalisierung oder Reform der Marketing- und Vertriebssysteme, Förderung des Zugangs zu ausländischen Märkten (weitere Einzelheiten siehe unter VIII).

In der Sicht der Entwicklungsländer besteht eine Analogie zwischen dem Konzept des „Gemeinsamen Fonds“ und dem der EG-Agrarmarktordnung. So wie die Agrarmarktordnung mit riesigem Aufwand durch straffe, den Marktgesetzen widersprechende, staatliche Interventionen die wirtschaftliche Lage europäischer Landwirte sichert, fordern sie für sich eine weitgehende Außerkraftsetzung der marktwirtschaftlichen Spielregeln für ihre Rohstoffe. Eine solche Forderung entspricht ihrer Auffassung nach dem Postulat der Durchsetzung sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit auf weltweiter Ebene.

Den Einwand, daß mit dem System der EG-Agrarmarktordnung schlechte Erfahrungen gemacht worden seien und daß dieses System eine beträchtliche Fehlleitung von Ressourcen mit sich bringe, läßt man nicht gelten. Man konstatiert, daß die Regierungen am EG-Agrarkonzept festhalten; man hat auch nicht überhört, daß selbst ein sich im übrigen als Liberaler und als Anhänger der Marktwirtschaft gebender Landwirtschaftsminister, nämlich Josef Ertl, mehr als einmal mit Verve erklärt hat, daß das gegenwärtige System für ihn „nicht negotiabel“ ist.

Hier liegt einer der Punkte, der die Glaubwürdigkeit vieler Industrieländer fragwürdig erscheinen läßt, welche den Entwicklungsländern unter Ausmalung der negativen Aspekte dirigistischer Eingriffe für die Rohstoffmärkte das Konzept der freien Marktwirtschaft empfehlen wollen. Der eklatante anti-marktwirtschaftliche Sündenfall der EG-Länder wird von den Entwicklungsländern als um so schwerwiegender empfunden, weil er sich nicht in einem massiven internen Ressourcen-Transfer erschöpft, sondern die Entwicklungsländer durch die Abschließung der Märkte für die meisten Agrarprodukte, vor allem in verarbeiteter Form, hart trifft.

Im Grunde gibt es auf diese Fragen keine wirklich befriedigende, widerspruchsfreie Antwort. Am ehrlichsten ist es wohl noch, wenn man — abgesehen von den unten in Abschnitt XI. dargelegten Gesichtspunkten — eingesteht, daß das, was die EG für ihre Bauern finanziell verkraften könne, auf weltweiter Ebene finanziell eine Utopie darstellt ³¹⁾.

³¹⁾ Wenig überzeugend ist der Versuch des Bundestagsabgeordneten Narjes, eine Analogie zwischen der EG-Agrarmarktordnung und dem Fonds schon durch den Hinweis leugnen zu wollen, „daß die Agrarmarktordnungen zwar äußerst schwerfällig funktionieren, aber ihre Entscheidungen in einem geordneten institutionellen Verfahren getroffen werden, daß ihre Haushalte den demokratischen Mindestansprüchen genügen könnten und daß es für den Fall von Verstößen nicht an wirksamen Sanktionen fehlt“ (in der im Kasten auf S. 11 zitierten Bundestagsdebatte). Wer sagt denn, daß all das für den Fonds, so wie ihn die Entwicklungsländer sehen, nicht gelten würde?! — Geradlinig — wenn auch nicht hilfreich als Argument im hier interessierenden Zusammenhang — ist es, wenn CDU-Generalsekretär Biedenkopf darauf hinweist, daß das agrarpolitische Programm der CDU „die Grundsätze der europäischen Agrarmarktordnungen ausdrücklich bejaht, da sie sich grundsätzlich bewährt haben“ („Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 17. 7. 1976).

Die Entwicklungsländer nehmen solche Thesen gern als Schützenhilfe für ihre Anklage gegen die „Reichen“, wonach diese ihr marktwirtschaftliches Credo immer dann außer acht lassen, wenn es in ihrem (echten oder vermeintlichen) Interesse liegt. Das Problem der „intellektuellen Lauterkeit“ („Süddeutsche Zeitung“, 5./6. 6. 1976) steht damit nach wie vor im Raum.

Der EG-Agrarfonds, dessen Aufwendungen zu rd. 90 % der Preisstützung und nur zu etwa 10 % der Verbesserung der Strukturen dienen, weist für 1976 ein Volumen von über 20 Mrd. DM auf. — Nach Berechnungen des Bundesverbands Groß- und Außenhandel belaufen sich die gesamten Aufwendungen zugunsten der Landwirtschaft allein in der Bundesrepublik auf 32 Mrd. DM jährlich (einschl. Verbraucherbelastungen von rd. 19 Mrd. DM).

„Ich spreche nicht nur für meine Delegation, sondern ich glaube, daß ich die Meinung der Entwicklungsländer insgesamt wiedergebe, wenn ich sage, wie dankbar wir sind über die volle Anerkennung unserer Grundforderungen durch einige wenige entwickelte Länder. Jene Länder sehen die Sache der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung richtig als einen Ausdruck oder die Weiterentwicklung ihrer eigenen Bestrebungen an, wie sie im Herangehen an ihre eigene nationale Entwicklung zum Ausdruck kommen. Wie wir, erkennen sie, daß sich die Neue Internationale Wirtschaftsordnung letzten Endes auf die Lebensqualität der ganzen Weltgemeinschaft beziehen muß. Diese Länder — und ich möchte im besonderen die Niederlande, Norwegen und Schweden nennen — verdienen für ihre Haltung und ihre Taten höchstes Lob. Wir hoffen, daß ihr Beispiel andere beeinflussen wird.“

(So der Industrieminister von Jamaika im Mai 1976 in Nairobi)

Die Industrieländer litten in Nairobi verhandlungstaktisch darunter, daß sie dem von der „Gruppe der 77“ in der Manila-Deklaration formulierten Konzept — einen Maximalforderungskatalog — nicht mit einem geschlossenen Gegenvorschlag begegnen konnten³²⁾. Vor allem in grundsätzlichen ordnungspolitischen Fragen herrschte starke Zerrissenheit. Der Bruch ging auch durch die EG. Eine kleine Gruppe von marktwirtschaftlich argumentierenden Ländern (insbesondere die USA, Großbritannien, Japan und die Bundesrepublik Deutschland) erklärte zwar ihre grundsätzliche Bereitschaft zum Abschluß von einzelnen Rohstoffabkommen auf einer Ad-hoc-Basis, lehnte aber den „Gemeinsamen Fonds“ als superdirigistisch ab. Eine andere Gruppe (vor allem die Niederlande und die skandinavischen Länder) plädierten für die Annahme des „Gemeinsamen Fonds“. Zwischen den beiden Gruppen stand ein gutes Dutzend von Ländern, welche den Gedanken eines irgendwie zentralisierten Fonds nicht grundsätzlich verwarfen. Die Niederlande, Norwegen und Schweden wurden von den Entwicklungsländern wegen ihrer „Fortschrittlichkeit“ enthusiastisch gefeiert³³⁾.

³²⁾ Dazu erklärte Egon Bahr: „Es ist kein Wunder, daß die Entwicklungsländer schneller als die Industrieländer imstande sind, sich auf eine einheitliche Haltung zu verständigen. Sie erstreben eine Abänderung heute bestehender Verhältnisse. Auch wenn es keine Zweifel darüber gibt, daß wir zu einer besseren und stabileren Wirtschaftsstruktur auf der Welt kommen müssen und bereit sind, dazu aktiv mitzuwirken, so liegt es in der Natur der Sache, daß die Industrieländer insgesamt weniger an Veränderungen interessiert sind als die Entwicklungsländer. Es ist aus diesem Grunde politisch nicht möglich, der Manila-Deklaration eine ähnliche Deklaration der Industriestaaten gegenüberzustellen.“ (Siehe: Entwicklung und Zusammenarbeit 7/76, S. 4.)

³³⁾ Einige in Nairobi anwesende niederländische und belgische Parlamentarier sprachen sich am Ende der Konferenz in einem pompös formulierten „letzten“ Appell für das integrierte Programm sowie den Fonds aus. Dem als Beobachter in Nairobi

angesichts der Unvereinbarkeit der Auffassungen drohte die Konferenz zu scheitern, da die Entwicklungsländer mit ausgesprochenem Fanatismus an der Forderung festhielten, die Errichtung des „Gemeinsamen Fonds“ bereits in Nairobi fest zu beschließen. Den Industrieländern, die dies kategorisch ablehnten, blieb der Vorwurf der „bewußten Sabotage“ nicht erspart, und den Deutschen wurde von dem Koordinator der „Gruppe der 77“ (H. Walker, Jamaika) wegen ihrer unbeugsamen Haltung sogar gesagt, daß sie sich „schämen“ sollten.

Die Entwicklungsländer steigerten ihren Druck aufs äußerste, indem sie am ursprünglich vorgesehenen letzten Tag der Konferenz einen Resolutionsentwurf einbrachten, welcher im wesentlichen an dem Konzept des integrierten Programms festhielt. Erst danach wurde in einer kleinen Spitzengruppe unter dem Vorsitz des UNCTAD-Generalsekretärs und unter Beteiligung der beiden bei Konferenzschluß in Nairobi weilenden deutschen Minister Bahr und Friderichs nach männermordendem Ringen³⁴⁾ eine Kompromißformel vereinbart, welche eine Konfrontation vermied. Die Kompromiß-Resolution, welche mit Be-

anwesenden Vertreter der deutschen UNCTAD-Informations- und Aktionskampagne war die Bundesregierung viel zu negativ gegenüber den Wünschen der Dritten Welt. Den Vorwurf des „Zynismus“ richtet K. F. Schade, Zentralredaktion des Evangelischen Pressedienstes, auf Grund seiner Nairobi-Eindrücke an die „Mehrheit der Reichen“. Diese hätte konkrete Vereinbarungen von Paris nach Nairobi und von dort wieder nach Paris geschoben. Nach Schades Auffassung haben sich zwar Bahr und Friderichs um das Zustandekommen des Konsens verdient gemacht, aber: „Die bundesdeutsche Delegation hätte die Konferenz ... noch wenige Tage vor Schluß, sei es mangels Vorbereitung und Konzept, sei es in gespielter oder ehrlich gemeinter Prinzipientreue, beinahe scheitern lassen.“ (Siehe: Evangelische Kommentare, Juli 1976: Wen macht die Marktwirtschaft frei?)

³⁴⁾ „Diese schrecklichen Tage und Nächte!“ — so Egon Bahr in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung, 1. 6. 1976.

stimmtheit auch ohne deutschen Konsens angenommen worden wäre, war noch am letzten Konferenztag Gegenstand scharfer Kritik innerhalb der „77“. Viele afrikanische Länder wollten sie als „Augenwischerei“ ablehnen; es bedurfte erheblicher Anstrengungen, diese Kritiker und andere radikale Wortführer von der Notwendigkeit eines Kompromisses zu überzeugen³⁵⁾.

Die Rohstoff-Resolution enthält einen Zielkatalog mit sieben Punkten, deren wesentlicher Inhalt folgender ist (Wortlaut der sieben Punkte s. Kasten S. 17):

1. Erreichung stabiler Verhältnisse im Rohstoffhandel durch „lohnende und gerechte“ *Produzentenpreise*, die für die Verbraucher „angemessen“ sind, wobei die Weltinflation zu berücksichtigen ist und gleichzeitig ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage sichergestellt werden soll.

2. Verbesserung der *Realeinkommen* der Entwicklungsländer durch Erhöhung der Exporterlöse und Schutz gegen Schwankungen dieser Erlöse.

3. Verbessertes *Marktzugang* und gesicherte Bezugsmöglichkeiten für Rohstoffe und daraus erzeugte Fertigwaren.

4. *Diversifizierung* der Produktion in den Entwicklungsländern und Steigerung der Verarbeitung von Rohstoffen mit dem Ziel der Förderung der Industrialisierung.

5. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer und Bemühungen zur „*Harmonisierung*“ („soweit als möglich“) der Erzeugung von synthetischen und Naturprodukten.

6. Verbesserung der *Marktstrukturen*.

7. Verbesserung des Systems für *Marketing*, Vertrieb und Transport.

Die vorerwähnten Zielpunkte müssen erst durch die in Aussicht genommenen Verhandlungen mit konkretem Inhalt erfüllt werden. Insofern sind die Klauseln über das vereinbarte weitere Vorgehen von entscheidender Bedeutung.

— Bezüglich des äußerst umstrittenen „Gemeinsamen Fonds“ lautet der Resolutionstext: „Es wird vereinbart, daß *Schritte in Richtung*

³⁵⁾ In einer gemeinsamen Erklärung vom 10. 6. 1976 haben die Vertreter der 19 an der Nord-Süd-Konferenz beteiligten Entwicklungsländer über die „bescheidenen Ergebnisse der Nairobi-Konferenz Klage geführt (Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe, 12. 6. 1976).

*auf das Aushandeln eines Gemeinsamen Fonds unternommen werden.“*³⁶⁾

In diesem Zusammenhang wird der UNCTAD-Generalsekretär „vorbereitende Treffen“ und spätestens im März 1977 eine Verhandlungskonferenz einberufen. Die vorbereiteten Treffen sollen sich insbesondere mit den Aufgaben des Fonds und seiner Verfahrensweise befassen.

— Was den Abschluß *einzelner Rohstoffabkommen* angeht, so soll der UNCTAD-Generalsekretär ab Dezember 1976 nach Konsultation mit den einschlägigen internationalen Organisationen vorbereitende Sitzungen einberufen, denen gegebenenfalls („as and when required“) Rohstoff-Verhandlungskonferenzen folgen sollen, welche ihre Arbeit nicht später als bis Ende 1978 abzuschließen haben.

Angesichts der z. T. kritischen Bewertung im eigenen Lager der „77“ überrascht es, wenn Gamani Corea sofort nach Ende der Nairobi-Session von einer „*entscheidenden Wende* im Verhältnis zwischen armen und reichen Ländern“ sprach und sogar hinzufügte, daß die Dritte Welt in der Rohstoff-Frage „weitgehend ihr *Ziel erreicht*“ habe. Ein solches Urteil läßt sich nur aus der Euphorie — ja, dem Wunschenken — des ehrlichen Maklers erklären, welchem es in pausenlosen und zermürbenden Erörterungen gerade eben noch gelungen war, eine Kompromißformel in der die ganze Konferenz beherrschenden Rohstofffrage zu finden und dadurch ein Scheitern der Session und damit auch „seines“ Plans zu vermeiden. Corea nimmt mit seinem Urteil den Gang der nunmehr erst konkret beginnenden Verhandlungen in dem von der „Gruppe der 77“ erhofften Sinne vorweg — eine von seinem Standpunkt aus vielleicht taktisch kluge Haltung, die aber die weiteren Schritte nicht präjudizieren kann.

Wenn Worte — noch dazu solche, um die erbittert gerungen worden ist — überhaupt einen Sinn haben, so ergibt eine nüchterne Prüfung des Gesamttexts der, in ihrem Aufbau nicht gerade allzu transparenten, Resolution, daß die beteiligten Länder bisher zwar ein Netz grundsätzlicher *Absichtserklärungen* geschaffen haben, jedoch noch keine konkreten Bindungen substantieller Art eingegangen sind. Alle weiteren Entscheidungen in der Sache hängen von dem Ergebnis der in Aussicht genommenen Verhandlungen ab. Das gilt insbesondere für die Verpflichtung, über die Errichtung eines „Gemeinsamen Fonds“ zu ver-

³⁶⁾ Resolution 93 (IV) — „Integrated Programme for Commodities“, UNCTAD-Dokument TD/RES/93 (IV) vom 10. 6. 1976.

I. Zielsetzung.

... Folgende Ziele werden vereinbart:

1. Herstellung stabiler Preisverhältnisse im Rohstoffhandel einschließlich der Vermeidung übermäßiger Preisschwankungen, und zwar auf einem Niveau, welches
 - a) lohnend und gerecht für die Erzeuger und fair für die Verbraucher ist;
 - b) die weltweite Inflation und die Veränderungen in der internationalen Wirtschafts- und Währungslage berücksichtigt;
 - c) das Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage in einem wachsenden Weltrohstoffhandel fördert.
2. Verbesserung und Erhaltung des realen Einkommens der einzelnen Entwicklungsländer durch erhöhte Exporteinnahmen und Schutz gegen Schwankungen in den Exporteinnahmen, insbesondere bei Rohstoffen.
3. Bemühungen zur Verbesserung des Marktzugangs und der Zuverlässigkeit der Lieferungen bei Grundstoffen und daraus hergestellten Erzeugnissen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer.
4. Diversifizierung der Produktion einschließlich der Nahrungsmittelerzeugung in den Entwicklungsländern und Erweiterung der Verarbeitung von Grundstoffen in den Entwicklungsländern mit dem Ziel, ihre Industrialisierung zu fördern und ihre Exporteinnahmen zu erhöhen.
5. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Förderung von Forschung und Entwicklung bei Naturprodukten, die mit synthetischen Produkten und Ersatzstoffen im Wettbewerb stehen, und gegebenenfalls Prüfung von Möglichkeiten, die Erzeugung von synthetischen Stoffen und Ersatzstoffen in den Industrieländern und die Lieferung von Naturprodukten aus den Entwicklungsländern zu harmonisieren.
6. Verbesserung der Marktstrukturen im Bereich der Rohstoffe und Waren, die von Exportinteresse für die Entwicklungsländer sind.
7. Verbesserung der Systeme für Vermarktung, Verteilung und Transport der Rohstoffexporte der Entwicklungsländer einschließlich Erweiterung von deren Beteiligung an diesen Tätigkeiten und an den sich daraus ergebenden Einnahmen.

II. Rohstoffliste.

(Siehe Abschn. VII)

III. Internationale Maßnahmen.

1. Es wird vereinbart, die in Abschnitt IV, Absatz 1 bis 3 unten beschriebenen Schritte zu Verhandlungen über einen gemeinsamen Fonds zu unternehmen.
2. Es wird weiterhin vereinbart, im Lichte der besonderen Verhältnisse und Probleme bei jedem Rohstoff und der speziellen Bedürfnisse der Entwicklungsländer einzeln oder im Verbund folgende Schritte zu ergreifen, zu denen auch konkrete Maßnahmen im Zusammenhang mit internationalen Rohstoffvereinbarungen zwischen Erzeugern und Verbrauchern gehören können ...

IV. Verfahrensweisen und Zeitplan.

1. Die Konferenz ersucht den Generalsekretär der UNCTAD, bis spätestens März 1977 eine Verhandlungskonferenz über die Errichtung eines Gemeinsamen Fonds einzuberufen, die allen Mitgliedsländern der UNCTAD offensteht.
2. Sie ersucht den Generalsekretär der UNCTAD weiterhin, vor der in Ziffer 1 erwähnten Konferenz vorbereitende Sitzungen einzuberufen, auf denen unter anderem folgende Punkte verhandelt werden sollen:
 - a) Definition der Zielsetzungen;
 - b) Finanzbedarf und Struktur des Gemeinsamen Fonds;
 - c) Finanzierungsquellen;
 - d) Arbeitsweise;
 - e) Beschlußfassung und Verwaltung des Fonds.
3. Sie fordert die Mitgliedsländer auf, dem Generalsekretär der UNCTAD bis spätestens 30. September 1976 Vorschläge zu den vorgenannten und damit zusammenhängenden Punkten zu übermitteln.
4. Sie ersucht den Generalsekretär der UNCTAD weiterhin, im Einvernehmen mit den betroffenen internationalen Organisationen in der Zeit ab 1. September 1976 vorbereitende Sitzungen für internationale Verhandlungen über bestimmte Erzeugnisse einzuberufen.“

(Inoffizielle Übersetzung, auszugsweise entnommen aus DAS PARLAMENT, Nr. 24/12. 6. 1976)

handeln, eines Fonds, bezüglich dessen es nicht einmal ausreichend klare Konturen hinsichtlich des Aufgabenbereichs und der Finanzierung sowie sonstiger wichtiger Aspekte gibt. Ein Zugzwang zur Vereinbarung bestimmter Maßnahmen besteht bisher nicht, sondern nur die Verpflichtung zum konstruktiven und detaillierten Ausdiskutieren von gegebenenfalls noch zu treffenden Maßnahmen³⁷⁾.

Die deutsche Haltung

Die *deutsche Delegation* gab bei der Verabschiedung der Resolution im Plenum der Konferenz eine interpretierende Erklärung ab. Danach hält die Bundesrepublik am marktwirtschaftlichen Konzept fest, und es wird ausdrücklich klargestellt, daß man „nicht nachträglich einer neuen Weltwirtschaftsordnung zustimmt, sondern praktischen Schritten, die die Struktur der Weltwirtschaft verbessern sollen“. „Die Bundesrepublik wird sich aktiv an den vorbereitenden Treffen und Verhandlungen beteiligen. Von deren Ergebnis wird es abhängen, welche Rohstoffabkommen wir erreichen können und ob ein gemeinsamer Fonds das beste Mittel ist, um Ausgleichslager zu finanzieren. Wir bleiben bei unserer Auffassung, daß es auch nicht im Interesse der Länder der Dritten Welt wäre, einen dirigistischen Mechanismus für zentrale Lenkung zu schaffen. Wir lehnen die Indexierung weiterhin ab... Wir haben heute eine Grundlage für eine Atmosphäre der Sachlichkeit geschaffen, um nun im einzelnen und konkret diskutieren zu können.“ In einer von den USA abgegebenen Erklärung wird ebenfalls hervorgehoben, daß die Verpflichtung zum Verhandeln noch nicht eine Verpflichtung hinsichtlich der Substanz des Integrierten Rohstoffprogramms und zur Errichtung des Fonds bedeute. Die sich in wesentlichen Punkten mit der deutschen deckende USA-Erklärung wurde aus rein konferenz-taktischen Erwägungen in der chaotischen Hektik der letzten Konferenzstunden getrennt abgegeben. Eine einschränkende Interpretation der Rohstoffresolution wurde auch in einer Erklärung *Großbritanniens* zum Ausdruck gebracht.

³⁷⁾ Diejenigen, welche — wie z. B. einige Abgeordnete der Bonner Opposition — die Vereinbarung von „Schritten in Richtung auf das Aushandeln eines Gemeinsamen Fonds“ schon mit der Errichtung selbst gleichsetzen, werden übrigens auch durch das offizielle Presse-Abschlußkommunique der Konferenz vom 1. 6. 1976 (TAD/INF 824 bis 825) widerlegt, wo es hinsichtlich der Resolution heißt: „Much of the text corresponded to the version submitted by the Group of 77, although the latter draft would have had the Conference explicitly decide to establish the common fund.“

In Form und Substanz positiver hinsichtlich des integrierten Programms ist der Text einer Erklärung, welche 16 andere Industrieländer abgaben (Belgien, Dänemark, Finnland, Griechenland, Irland, Italien, Kanada, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz, Spanien und die Türkei). Danach stellt die Resolution eine „Basis für einen Prozeß“ dar, „der zu einer neuen und gerechteren Struktur in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern führen kann“. Die 16 wollen mit allen zusammenarbeiten, um ein „wahres und umfassendes integriertes Rohstoffprogramm“ zu verwirklichen und damit einen Schritt in Richtung auf eine „gerechtere und ausgeglichene internationale wirtschaftliche Ordnung“ zu machen³⁸⁾.

Transparenz der Gegensätze

In der Sache ist hinsichtlich des Rohstoffproblems im Grunde alles offengeblieben, insbesondere auch die Frage der Errichtung eines gemeinsamen Fonds. Es wäre Selbsttäuschung, annehmen zu wollen, daß die insofern bestehenden scharfen konzeptuellen Kontraste in Nairobi irgendwie gemildert worden seien³⁹⁾. Immerhin waren die Gegensätze wohl noch nie so transparent wie heute: Die Entwicklungsländer halten in allen substantiellen Punkten am integrierten Programm nebst dem Fonds fest, während die Industrieländer vor allem in grundsätzlichen ordnungspolitischen Fragen in ihrer Haltung gespalten sind. Auch wenn bei den nunmehr bevorstehenden Verhandlungen mit einem hohen Grad von Solidarität der Entwicklungsländer zu rechnen ist, so darf doch nicht übersehen werden, daß

³⁸⁾ Die in der Verwirrung der letzten Konferenznacht unter etwas merkwürdigen Umständen zustande gekommene Erklärung der 16 deckt sich nicht voll mit der Haltung einer Anzahl dieser Länder während der Konferenz.

³⁹⁾ Insbesondere ist eine so wichtige Frage wie die der Indexierung nicht vom Tisch. Es überrascht, daß Bundeskanzler Helmut Schmidt es in der Bundestagsdebatte vom 2. 6. 1976 als einen „beträchtlichen Erfolg“ hinstellte, daß die „Forderung auf Indexierung aller Rohstoffpreise (in Nairobi) nicht mehr erhoben“ worden sei. Der Substanz nach wird diese Forderung unverändert aufrecht erhalten (siehe Text der Rohstoffresolution I 1 b). Wäre es anders, so hätten die ausdrücklichen Vorbehalte, welche zum Stichwort Indexierung in den interpretierenden Erklärungen der USA, Großbritanniens und der Bundesrepublik gemacht wurden, keinen Sinn. Unhaltbar ist es daher auch, wenn in der Puerto Rico-Debatte des Bundestags am 30. 6. 1976 der Abgeordnete Otto Graf Lambsdorff (FDP) meinte, daß in Nairobi „das Ende der Indexierung unterschrieben worden ist“ (DAS PARLAMENT Nr. 28/10. 7. 1976).

die Interessenlage dieser Länder alles andere als einheitlich ist, insbesondere soweit es sich um die Schaffung des „Gemeinsamen Fonds“ handelt. Schon in Nairobi bedurfte es mehrfacher Appelle an die Solidarität, um eine Anzahl von Ländern auf dem Kurs der Manila-Deklaration zu halten. Manchen Entwicklungsländern, die ihre echten eigenen Interessen erkennen, könnte es dringlicher erscheinen, möglichst schnelle Fortschritte beim Abschluß einzelner Rohstoffabkommen zu erzie-

len. Einige besonders finanzkräftige und an einer effizienten Weltwirtschaft interessierte Ölländer, die im Falle der Errichtung des Fonds schwer zur Kasse gebeten würden, haben in Nairobi Zurückhaltung gezeigt⁴⁰⁾. Von besonderer Bedeutung ist es, daß eine Anzahl von Entwicklungsländern durch die Anhebung der Rohstoffpreise ernst betroffen werden könnten, ähnlich wie das bereits durch die Ölpreiserhöhungen im Herbst 1973 der Fall war (siehe unten XI 3).

XI. Rohstoffpolitische Grundsatzfragen

Das Konzept der „Gruppe der 77“, wonach die Rohstoffpolitik⁴¹⁾ ein „umfassendes Werkzeug der Entwicklungspolitik“, ja sogar den „Angelpunkt der Handels- und Entwicklungspolitik“ darstellt (so die Chefdelegierten Jamaikas und Indiens in Nairobi — siehe Abschnitt VIII), bedeutet eine bedenkliche Verkennung des Stellenwerts der Rohstoffe, wenn man einen weltweiten und mittel- bis langfristigen Maßstab anlegt. Der gegenwärtige relative Rang der Rohstoffe in der Wirtschaft der Entwicklungsländer ist natürlich höher, als es im Weltdurchschnitt zum Ausdruck kommt (siehe Abschnitt IV). Aber: Abgesehen von den vorübergehenden Verknappungserscheinungen während der Korea-Krise und des letzten Booms in der Weltwirtschaft gehörte der Rohstoffbereich — weltweit gesehen — zu den am *wenigsten dynamischen Sektoren*. Die Entwicklung der Rohstoffnachfrage wie der -exporte bleibt weit hinter dem kontinuierlich steigenden Industriegüteraus-

tausch zurück⁴²⁾. Die folgende, auf Daten des GATT beruhende Tabelle illustriert das drastisch:

	1952	1972
Weltausfuhr insgesamt Mrd. Dollar	72,14	417,10
Rohstoffe	21,9 = 30,4 %	26,52 = 6,5 %
Nahrungsmittel	15,1 = 21,0 %	33,87 = 8,0 %

(Siehe Deutscher Industrie- und Handelstag, a. a. O.)

Wenn auch die entwicklungspolitische Bedeutung der Rohstoffe für die Entwicklungsländer nicht zu unterschätzen ist, so zeigen die genannten Zahlen doch, daß der Sektor der Fertig- und Halbwaren auch für die Entwicklungsländer auf mittlere und lange Frist wichtiger ist, wenn sie an der weltwirtschaftlichen Dynamik teilhaben wollen. Die Überschätzung des Rohstoffsektors führt zu einer Fixierung auf die vorhandenen Strukturen und bringt damit die Gefahr der Fehlleitung gewaltiger Ressourcen mit sich.

Der nun auf verschiedenen Ebenen in Aussicht genommene Dialog eröffnet die Möglichkeit, das Pro und Kontra des „Integrierten Rohstoffprogramms“ und des „Gemeinsamen Fonds“ nochmals gründlich abzuwägen, auch wenn der in Nairobi beschlossene Zeitplan einen gewissen Druck auf die Gespräche ausüben dürfte. Es sind angesichts der starken ideologischen Gegensätze und der außerordentlichen Komplexität der Probleme schwere Diskussionen zu erwarten. Der Zeit-

⁴⁰⁾ Sobald „über einzelne Punkte verhandelt wird, wird sich zeigen, daß die Front der 77 in dem Maße auseinanderbricht, in dem sie von unterschiedlichen Interessen bestimmt ist“ (so der entwicklungspolitische Sprecher der FDP, Schleifenbaum, in der Bundestagsdebatte vom 2. 6. 1976).

⁴¹⁾ Eine nützliche Übersicht über das Rohstoffproblem im allgemeinen sowie Einzelanalysen für ausgewählte Rohstoffe gibt nach dem Stande von 1974 der von Dietrich Kebschull herausgegebene Bericht des Rohstoff-Ausschusses beim Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit: Rohstoff- und Entwicklungspolitik, Wissenschaftliche Schriftenreihe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Stuttgart 1974. Die zahlreichen Autoren legen in dem Sammelband die Probleme einer kontinuierlichen Rohstoffversorgung sowie deren Interdependenz mit den Problemen der Entwicklungsländer dar. Das „Integrierte Rohstoffprogramm“ der UNCTAD konnte noch nicht berücksichtigt werden. — Besonders leicht lesbar ist „Das große Rohstoffmanöver“ von Klaus Peter Krause (Frankfurt 1974). Das Buch bringt u. a. die gegenwärtigen und geschichtlichen „Szenarien“ von 18 Rohstoffen.

⁴²⁾ Rohstoffpolitik ohne Illusion — Zur Reform der Weltwirtschaftsordnung, herausgegeben vom Deutschen Industrie- und Handelstag, Bonn 1976.

„Die Rohstoffentschließung bedeutet nicht eine Abkehr von unseren bisherigen weltwirtschafts-politischen Leitlinien; wir treten für marktwirtschaftliche Lösungen ein. Ich will aber auch dies ganz deutlich sagen: Es ist ganz klar, daß wir in dieser Frage am Schluß der Konferenz über unsere Ausgangspositionen hinausgegangen sind. Wenn niemand bereit wäre, sich von seinen Ausgangspositionen aus auf einen gemeinsamen Konsensus hin zu bewegen, käme niemals eine Übereinstimmung zustande, schon gar nicht auf einer Konferenz wie dieser, auf der mehrere Tausend Personen — überflüssigerweise — eine kleine Stadt bevölkern und zu einer psychotischen Situation beigetragen haben, die sich in den Zeitungen der ganzen Welt niedergeschlagen hat. Ich will Ihnen aber auch noch sagen, daß unsere Zustimmung zu dieser Resolution über ein integriertes Rohstoffprogramm, wie sie jetzt vorliegt, allerdings unsere Bereitschaft ausdrückt, den Entwicklungsländern bei ihrem Bemühen erstens um stabile Konditionen im Handel mit Rohstoffen, zweitens um eine Verbesserung ihres Realeinkommens durch stabilere Exporterlöse, drittens um eine Verbesserung des Marktzugangs und der Produktionsdiversifizierung, viertens um eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit, fünftens um eine Verbesserung ihrer Marktstrukturen und sechstens um eine Verbesserung ihres Marketing-, ihres Transport-, ihres Verteilungssystems zu helfen. Was nun aber die Maßnahmen und Instrumente im einzelnen angeht, die zu diesen Zielen führen können, so gibt es in der Tat noch erhebliche internationale Meinungsunterschiede. Die Bundesrepublik Deutschland wird sich aktiv an den vorbereitenden Treffen und Verhandlungen beteiligen . . . Wir bleiben bei unserer Auffassung, daß es auch nicht im Interesse der Länder der Dritten Welt wäre, einen dirigistischen Mechanismus für zentrale Lenkung zu schaffen.“

(Bundeskanzler H. Schmidt im Bundestag am 2. 6. 1976)

druck und die Fixierung der Diskussionsteilnehmer auf die eigenen Konzepte dürfen aber in den kommenden Gesprächen ein sorgfältiges Eingehen auf die Substanz und damit die Details der Probleme nicht weiter verhindern. Der bloße Abtausch von Schlagworten wie „marktwirtschaftliche“ Lösung einerseits und „globales Management der Weltressourcen“⁴³⁾ andererseits kann nicht mehr genügen, sondern es muß mit kühlem Kopf und konkret gesprochen und verhandelt werden. Die Entwicklungsländer können nicht weiterhin — wie in Nairobi — einfach weghören, wenn Einzelprobleme aufgeworfen werden. Solidaritätsdenken und stramme politisch-ideologische Haltung können Sachargumente nicht ersetzen. Die einzelnen Länder müssen sich ihrer echten Interessenlage bewußt werden und dabei auch an das Übermorgen denken. In diesem Zusammenhang verdient die von Konrad Seitz vertretene These Unterstreichung, daß sich eine Abkehr der Dritten Welt von radikalen Forderungen nicht immer dadurch erreichen läßt, daß man sie von der theoretischen Unrichtigkeit ihrer Konzepte überzeugt. Worauf es vielmehr ankommt, ist es, ihnen den „größeren Nutzen einer anderen Politik“ darzulegen (siehe dazu Abschn. XI.5).⁴⁴⁾

Manche Anzeichen sprechen dafür, daß die Olländer und die Industrieländer sich immer stärker der Konvergenz ihrer mittel- und langfristigen Interessen bewußt werden, während andererseits die Divergenz der Interessen zwischen den Olländern und vielen Entwicklungsländern zunehmend deutlich geworden

ist. Für die kommenden Monate ist es von entscheidender Bedeutung, ob sich die politischen Bindungen zwischen den Olländern als stärker erweisen werden als ihre wirtschaftlichen Interessen.

1. Es geht um das „Wie“

Wie sich aus der Erklärung von Bundeskanzler Schmidt im Bundestag ergibt, ist die Bundesrepublik bereit, den Entwicklungsländern bei der Lösung des Rohstoffproblems zu helfen. Aber völlig offen ist es, auf welche Weise das geschehen soll. Darüber und nicht um das „Ob“ muß in den nächsten Monaten und Jahren gerungen werden. Die Lösung der Probleme wird dadurch erschwert, daß die Industrieländer unfähig sind, sich auf ein einheitliches Konzept zu einigen. Henry Kissinger hat mit seiner These recht, daß Kooperation zwischen den entwickelten Ländern nicht schon gleichbedeutend mit Konfrontation zwischen Nord und Süd ist, wie es manche Entwicklungsländer groteskerweise darzustellen pflegen⁴⁵⁾. Die Industrieländer brauchen ebenso eine mittel- und langfristige Entwicklungsstrategie wie die Entwicklungsländer. Es wäre aber ein zu hoher Preis für die anzustrebende Solidarität — auch im Rahmen der EG —, wenn sie durch sachlich falsche Zugeständnisse erkaufte werden müßte.

Als durchschlagende Kriterien für die Ausrichtung des Kurses der bevorstehenden Verhandlungen kommen vor allem zwei in Betracht, welche als unverzichtbar anzusehen sind:

⁴³⁾ Vgl. Chidzero, a. a. O.

⁴⁴⁾ Konrad Seitz, a. a. O.

⁴⁵⁾ Kissinger in einer Vorlesung beim International Institute for Strategic Studies, London, 25. 6. 1976

Aus einem Interview der Süddeutschen Zeitung mit Egon Bahr (1. Juni 1976):

Bahr: Ich habe mir sehr große Mühe gegeben, die EG zusammenzuhalten, und ich bin wirklich bis an den Rand des Möglichen gegangen. Aber es hat in diesem Falle nicht geklappt. Wir haben mit Amerika zum Beispiel ähnlichere Interessen als mit Frankreich. Frankreich vertritt eine **andere** Haltung als England. Wir sind den Engländern näher als den Niederländern. Unterschiedliche Interessen und Auffassungen haben es der EG nicht gestattet, zu einer Haltung zu kommen, die andere hätte veranlassen können, mitzugehen. Ich bedaure das sehr, aber das ist eine Tatsache, der man ins Auge sehen muß.

SZ: In welche Richtung kann die EG jetzt gemeinsam gehen?

Bahr: Ich sehe nicht die Möglichkeit zu einer gemeinsamen Position. Ich darf nur deutlich machen, die Bundesrepublik hat ihre Zustimmung zu dem Rohstoffabkommen erläutert. Und zwar hat sie erläutert, daß sie nicht die Marktwirtschaft abschreibt.

SZ: Was geschieht, wenn sich Bonn innerhalb der EG nicht durchsetzt?

Bahr: Das könnte passieren. Wir werden uns große Mühe geben, uns nicht in die Isolierung zu begeben. In dem einen oder anderen Fall könnte es passieren, *aber wir sollten große Anstrengungen machen, um mit unseren Partnern mitgehen zu können.*

— Die zu treffenden Maßnahmen müssen in erster Linie im echten *Interesse der Entwicklungsländer* liegen, wobei vor allem die Belange der *ärmsten Länder* im Vordergrund zu stehen haben.

— Keine Maßnahme (ordnungspolitischer oder finanzieller Art) darf die *Leistungsfähigkeit* der Geberländer so stark beanspruchen, daß ihre künftige Kapazität für Hilfeleistungen in Frage gestellt wird.

2. Ordnungspolitische Probleme

Zu den kontroversen Hauptproblemen gehören vor allem die *ordnungspolitischen* und unter ihnen die Frage, ob es dem von den Entwicklungsländern angestrebten „Gemeinsamen Fonds“ als oberster weltweiter Institution für Rohstoffe überhaupt gelingen kann, das komplizierte Rohstoffproblem in den Griff zu bekommen. Hier können dazu nur wenige Stichworte gebracht werden:

a) Ziel des gesamten integrierten Programms ist nach der Formulierung des Leiters der Rohstoffabteilung im UNCTAD-Sekretariat, B. T. G. Chidzero, ein „neues Preisniveau, welches spezifisch ausgehandelt wird, um bestehenden Ungleichgewichten und Ungerechtigkeiten entgegenzuwirken und die Exporterlöse der Entwicklungsländer *anzuheben*“⁴⁶⁾.

Der „richtige“ oder besser gesagt der „*gerechte*“ Preis wird in den Augen der Befürworter des neuen Systems natürlich niemals unter dem Marktniveau liegen. Die im Grunde banale Forderung nach dem sogenannten „gerechten“ Preis für alle Rohstoffe verschiebt die Frage auf eine moralische Ebene, so als ob es darum ginge, dem „Guten“ und

„Gerechten“ zum Siege zu verhelfen. Generationen von Nationalökonomern, Philosophen, Theologen und Soziologen (und auch die Mitglieder des UNCTAD-Sekretariats) haben bisher keine überzeugende Formel zur Bestimmung des „gerechten“ Preises gefunden. Selbst wenn man heute für entwickelte Länder eine einigermaßen befriedigende Formel vorweisen *könnte*, so wäre ihre Anwendung auf die meisten Entwicklungsländer ein hoffnungsloses Unternehmen. Es genügt in diesem Zusammenhang, an so komplexe Kostenfaktoren wie Bodenpreis und Grundrente zu erinnern.

b) *Interventionen* — vor allem Preisstützungsmaßnahmen — erfolgen durch Ankauf und Abgabe aus den Ausgleichslagern. Da Preisanhebungen ein verstärktes Angebot zur Folge zu haben pflegen und da kein Ausgleichslager unbeschränkt aufnahmefähig ist, setzt das Funktionieren eines solchen Lagers die *Regelung des Angebots* und damit auch der Produktion (und zwar sowohl bezüglich der Schaffung neuer als auch der Erweiterung bestehender Kapazitäten) voraus. (Ähnlich liegt der Fall von an sich marktmäßig gebotenen Preissenkungen.) *Produktions- und Exportquoten* müssen fest- und durchgesetzt werden. Um eine interne Überproduktion zu vermeiden, wäre eine wirksame Kontrolle über jede Erweiterung der Produktionskapazitäten bzw. ihrer Nutzung erforderlich. Das gilt für Alt- und Neuproduzenten. Tiefe dirigistisch-bürokratische Eingriffe wären die Voraussetzung jeder halbwegs wirksamen *Produktionskontrolle* — und die Produktionsstrukturen würden immer starrer werden. Inhaber von Produktions-„Konzessionen“ würden bemüht sein, das Aufkommen leistungsfähiger neuer Konkurrenten zu verhindern. Die Festsetzung von *Exportquoten* bedarf der Einigung zwischen den beteiligten Ländern. Da

⁴⁶⁾ Siehe Chidzero, a. a. O., S. 32.

es objektive Kriterien für Quotenfestsetzungen kaum gibt, würde es laufend zu harten Kämpfen um die Quotenzuteilungen kommen. Die „arrivierten“ Produktionsländer pflegen dabei zum mindesten den Status quo zu verteidigen, während aufstrebende newcomers neue bzw. steigende Quoten fordern. Die Erfahrung hat gelehrt, daß bei den meisten Rohstoffen die Einhaltung von Exportquoten nur dann einigermaßen unter Kontrolle gehalten werden kann, wenn die Importländer mitwirken. Wie das Kaffee-Abkommen gezeigt hat, sind aber selbst dann Umgehungsversuche an der Tagesordnung.

c) Wollte der Fonds die Probleme durch *unbegrenzte Aufnahme* der ihm angebotenen Waren „lösen“, so bedürfte es dazu finanzieller Mittel von einer astronomischen Größenordnung.

d) Unterstellt man einmal, daß das Finanzierungsproblem lösbar ist, so bleibt die Frage zu beantworten, in welcher Weise die *Überschüsse* abgebaut werden können. Preissenkungen — das einzige wirksame Mittel — dürften angesichts der hinter dem integrierten Programm stehenden Ideologie als ketzerisch und abweichlerisch wohl kaum jemals auch nur in Betracht gezogen werden. Viel eher würde man sich wohl noch zur Vernichtung von Überschüssen entschließen.

e) Eine Anhebung bzw. Festschreibung der Rohstoffpreise auf einem höheren als dem Marktniveau stellt bei vielen Rohstoffen einen Anreiz für die Erzeugung von *Substitutionsprodukten* dar. Grob vereinfacht heißt das, daß synthetische Produkte das Naturprodukt verdrängen könnten (z. B. synthetischer Kautschuk den Naturkautschuk oder synthetische Fasern die Jute oder den Sisal). In der Rohstoff-Resolution (I 5) wird das Problem erkannt und erwogen, die Möglichkeit zu prüfen, ob die Erzeugung von synthetischen Stoffen in den Industrieländern und die Lieferung von Naturprodukten „harmonisiert“ werden können, um die Wettbewerbsfähigkeit der Natur-Rohstoffe zu erhalten. Die Annahme, daß man das „Harmonisierungs“-Problem in praktikabler Weise lösen könne, gehört zu einer der Utopien im Rohstoffbereich ⁴⁷⁾.

⁴⁷⁾ Es sollte nachdenklich stimmen, wenn z. B. die großen amerikanischen und kanadischen Kupferproduzenten aus Sorge vor starker Substitution und Wiederverwendung in den letzten 15 Jahren ihren Produzentenpreis im eigenen Land unter den Notierungen der Londoner Metall Exchange zu halten versuchten (siehe Deutscher Industrie- und Handelstag [Hrsg.] Rohstoffpolitik ohne Illusion — Zur Reform der Weltwirtschaftsordnung, a. a. O.).

f) Die auch im integrierten Programm ausdrücklich als entwicklungspolitisch wichtig anerkannte *Diversifizierung* der Produktionsstrukturen wird durch Preisanhebungen für Rohstoffe mehr gehindert als gefördert, da die „incentives“ für Strukturveränderungen abgeschwächt werden. Es besteht sogar die Gefahr der Ausweitung der Produktion von Erzeugnissen, welche in das Stützungsprogramm einbezogen sind (typisches Beispiel Baumwolle).

g) Selbst wenn man einmal unterstellt, daß echte Lösungen für die vorstehend nur kurz angedeuteten Probleme gefunden werden könnten, so bleibt u. a. noch ein anderes fundamentales Problem: Nach welchen *Kriterien* soll ein gemeinsamer Fonds seine Mittel verteilen? Da ein Fonds mit unbeschränkter Zuschußpflicht kaum in Betracht kommt, müßte irgendein Konzept entwickelt werden, um die Größenordnungen der Mittelverteilung im einzelnen zu bestimmen. Beispielsweise müßte entschieden werden, welche Anteile auf die Finanzierung von Ausgleichslagern oder auf Maßnahmen der Exporterlös-Stabilisierung oder der Diversifizierung entfallen sollen. Selbst wenn es gelingen sollte, trotz der Interessenkonflikte zwischen den Beteiligten, sich insofern auf globale Zuteilungen zu einigen, bliebe immer noch die Frage nach dem Schlüssel für die Zuteilung der Mittel im einzelnen unbeantwortet. Z. B. würde sich das Problem stellen, nach welchen Kriterien die global für Ausgleichslager bestimmten Mittel auf die einzelnen Rohstoffe unterzuverteilen sind. Wieviel z. B. für Jute oder Hartfasern oder Kaffee? Es gehört wenig Phantasie dazu, um sich hier geradezu vorprogrammierte wilde Interessentenkämpfe auszumalen ⁴⁸⁾.

h) Zu den nicht „machbaren“ Maßnahmen gehört auch die *Indexierung der Rohstoffpreise* ⁴⁹⁾. Mit der Indexierung streben die Entwicklungsländer die Bindung der Rohstoffpreise an die Preisentwicklung der von ihnen importierten Fertigwaren an. Das Hauptbedenken gegen sie ist — neben dem Argument der Verschärfung des inflationistischen Trends und zahlreichen anderen Einwänden mehr technischer Art — das folgende: Die Indexierung würde auf eine Zementierung der Preisrelationen hinauslaufen, während die

⁴⁸⁾ Die im Zusammenhang mit dem „Gemeinsamen Fonds“ dem britischen Premier Callaghan zugeschriebene Bemerkung sollte nachdenklich stimmen, wonach viele kleine Portemonnaies besser seien als ein großes mit einem Loch.

⁴⁹⁾ Dazu UNCTAD-Dokument TD/184/Supp. 2 vom 5. 3. 1976: „Preservation of the purchasing power of developing countries.“ Darüber, daß die Indexierung nicht „vom Tisch“ ist, siehe Fußnote 39.

- „Wir sind nicht bereit, einen Fonds zu akzeptieren, der sozusagen ein Super-General-Management, eine zentrale Planungs- und Entwicklungsbehörde für die Welt errichtet.“ (Egon Bahr in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung, 1. Juni 1976)
- „Man mußte in Nairobi durchaus in aller Deutlichkeit darauf hinweisen, daß die starre Errichtung einer internationalen Planungs- und Bewirtschaftungsbürokratie wahrscheinlich für alle Beteiligten, vor allem aber für die ärmsten Länder katastrophale Folgen haben könnte.“ (Werner Holzer, Chefredakteur der „Frankfurter Rundschau“ in „Forum“, Juni 1976.)

wirtschaftliche Dynamik eine laufende Änderung gerade dieser Relationen bewirkt. Veränderungen auf der Nachfrage- sowie Angebotsseite (z. B. unterschiedliche Zuwachsraten der Produktivität bei einzelnen Rohstoffen und Fertigwaren) können in einer nicht total geplanten Wirtschaft (auf nationaler und internationaler Ebene) nur durch Umschichtungen im Preisniveau aufgefangen und ausgeglichen werden. Starre Preisrelationen würden nicht nur inflationistisch wirken, sondern wären gleichbedeutend mit vorprogrammierter Fehlleitung von Ressourcen.

i) Die planerische und administrative Bearbeitung der angedeuteten und vieler anderer Probleme, welche das „Integrierte Rohstoffprogramm“ stellt, würde die Errichtung einer riesigen, wuchernden und sich immer mehr Rechte anmaßenden internationalen Planungs-, Exekutiv- und Kontrollbürokratie erforderlich machen⁵⁰⁾. Tausende begehrter Jobs mit Honoraren nach dem UNO-Standard wären zu schaffen, und die neuen Funktionäre müßten versuchen, dem wohl größten, weltweiten Experiment der Planwirtschaft zum Erfolg zu verhelfen⁵¹⁾. Die anderweitig mit Planwirt-

schaften gemachten Erfahrungen sind alles andere als ermutigend. Niemand kann freilich die Entwicklungsländer daran hindern, sich — wie die Lemminge ins Meer — in ein Planungschaos zu stürzen. Sie sollten aber nicht verlangen, daß andere Länder, welche den „Gemeinsamen Fonds“ für eine utopische Wunschvorstellung halten, ihnen dabei nicht nur gegen besseres Wissen folgen, sondern auch noch erhebliche Mittel dafür aufwenden.

3. Nutzen für wen?

Der Reigen der Probleme ist mit der Aufzählung der erwähnten ordnungspolitischen und institutionellen Fragen nicht erschöpft. Ein weiteres ernstes Problem besteht darin, daß es bis heute kein klares Bild darüber gibt, wem letztlich die Anhebung der Preise für die in das System einbezogenen Rohstoffe wirklich zugute kommen würde (unterstellt, daß die aufgeworfenen Fragen eine Lösung gefunden haben).

1. Die Kernfrage geht dahin, ob von einer Stabilisierung (über das Marktniveau hinaus)

„Ein Mehrproduktprogramm wie das integrierte Programm würde nach dem Anlaufen sehr bald eine Eigendynamik entwickeln und wegen der Verzerrungen zwischen geregelten und nicht geregelten Märkten und aus „Gerechtigkeitsgründen“ weitere Produkte in die Verwaltung einbeziehen. Bekanntestes Beispiel für die zwangsläufige Entwicklung ist die EG-Agrarpolitik, ein ebenfalls integriertes Programm, ein logisch in sich geschlossenes System.

Ursprünglich beschränkten sich die EG-Marktordnungen auf die wichtigsten pflanzlichen und tierischen Produkte. Bis Mitte 1966 bestand für 90 % der Agrarprodukte eine gemeinsame Politik, die notwendigerweise auch Folgeprodukte mit erfassen mußte. Die ersten Agrarregulierungen im Jahre 1962 konnten noch in 103 Verordnungen kodifiziert werden. Innerhalb von 10 Jahren wuchsen sie um das Dreißigfache. Allein im Jahre 1973 wurden aufgrund von 20 Marktverordnungen und 3 Handelsregulierungen 3 318 Verordnungen der EG-Kommission erlassen. Der EG-Agrarmarkt ist heute bis auf einige wenige Produkte (Kartoffeln, Schafe, Esel, landwirtschaftlicher Alkohol, Pferde, Honig und Kaninchen) vollständig gemeinsamen Regeln unterworfen; aber auch für diese noch nicht geregelten Märkte werden Ordnungsvorschriften ausgearbeitet.

Mit der schrittweisen Ausdehnung und Vertiefung der gemeinsamen Marktorganisation wuchsen auch die Ansprüche an den gemeinsamen Agrarfonds, der für Ausfuhrsubventionen und Marktinterventionen immer mehr beansprucht wurde als für Strukturmaßnahmen, für die lediglich nur ein Viertel des Fonds zurückgestellt war.“

(Siehe Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), Rohstoffpolitik ohne Illusion . . . , a. a. O.)

⁵⁰⁾ Hans Roepel, Der Rohstoffkonflikt trifft jeden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. 6. 1976.

⁵¹⁾ Ein abschreckendes Beispiel für die Verwaltungshypertrophie erwähnt der Deutsche Industrie- und Handelstag in der in Fußnote 42 zitierten Bro-

schüre: Danach hat die Australian Wool Corporation einen Mitarbeiterstab von 2000 Personen, die u. a. damit beschäftigt sind, die Preise für die 500 unterschiedlichen Qualitätsgruppen festzulegen und sie zweimal jährlich zu revidieren.

„Wir beziehen 40 Prozent unserer Rohstoffe aus Entwicklungsländern, d. h. 60 Prozent aus anderen Ländern. Wir haben gar kein Interesse daran, Preisstabilisierungsmaßnahmen oder Preiserhöhungen zu akzeptieren, damit die Amerikaner und Russen mehr einnehmen. Die Abkommen müssen den Entwicklungsländern zugute kommen. Wie das funktioniert oder zu machen ist, weiß zur Zeit niemand in der Welt.“

(Egon Bahr in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung, 1. Juni 1976)

nicht nur eine *relativ kleine Gruppe von Entwicklungsländern* profitieren würde und ob bei manchen Rohstoffen nicht sogar *Industrieländer* wie die USA, Kanada, die Sowjetunion, Australien, Neuseeland und Südafrika die Hauptnutznießer sein würden. In diesem Zusammenhang müssen trotz aller Bagatellisierungsversuche einige Fakten immer wieder in Erinnerung gebracht werden:

— Der größte Teil des Rohstoffhandels findet nicht zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, sondern zwischen Industrieländern statt.

— Es ist daher ein Irrtum annehmen zu wollen, daß Preisanhebungen für Rohstoffe in jedem Falle vorwiegend den Entwicklungsländern helfen würden.

— Nur wenige Produkte wie Kaffee, Tee, Kakao, Jute und Zinn werden ausschließlich in Entwicklungsländern produziert.

— Bei wichtigen Industrierohstoffen ist der Netto-Exportanteil der Entwicklungsländer begrenzt: z. B. bei Kupfer 53 %, Eisenerz 32 %, Bauxit 30,4 %, Baumwolle 44 % und Wolle 6 %.

Bisher fehlt es an einschlägigen, verlässlichen und der Öffentlichkeit zugänglichen sowie ausreichend in die Tiefe gehenden Untersuchungen zu der Frage. Das vom UNCTAD-Sekretariat verwendete Kriterium für die Würdigung der Interessenlage eines einzelnen Entwicklungslandes stellt darauf ab, ob ein Land Netto-Exporteur oder -Importeur von Rohstoffen ist. Dieses Kriterium ist zu grob und kann irreführen. Immerhin stellt aber auch die UNCTAD-Untersuchung fest, daß selbst bei Anwendung dieses Kriteriums 20 Entwicklungsländer (unter ihnen sieben mit einem Nahrungsmitteldefizit) nach dem Stande von 1970/1972 Netto-Importeure der in das integrierte Programm einzubeziehenden Rohstoffe waren ⁵²⁾.

⁵²⁾ UNCTAD-Dokument TD/184 („Commodities“), 4. 3. 1976, S. 16 ff.

D. Keschull kommt in einer Kurzbetrachtung zwar zunächst zu dem Ergebnis, daß der „integrierte Ansatz“ bei „einer allgemeinen linealen Preiserhöhung für Rohstoffe“ im Interesse der meisten Entwicklungsländer liege. Da ihm eine lineare Preisanhebung jedoch wenig realistisch erscheint,

2. Zu den — von mancher Seite gern ignorierten — Fakten, welche im vorerwähnten Zusammenhang relevant sind, gehören z. B. die folgenden: Bei Einbeziehung von Kupfer würden aus der Gruppe der Entwicklungsländer vorwiegend Chile, Sambia, Zaire, Peru und die Philippinen Vorteile ziehen. Bei Jute und Hartfasern ausschließlich Indien und Bangladesh. Bei Baumwolle Indien, Pakistan, Brasilien und Ägypten. Bei Kautschuk Malaysia, Indonesien und Thailand. Bei Bauxit Jamaika, Surinam, Guyana und Guinea.

Es macht stutzig, daß das UNCTAD-Sekretariat, welchem viele kluge Köpfe angehören und das an Studien und Papier nicht zu sparen pflegt, dem fundamental wichtigen Aspekt des *cui bono* bisher nur überaus dürftige Betrachtungen gewidmet hat — jedenfalls soweit sie dem Außenstehenden zugänglich sind. Das gilt natürlich auch für die Frage, welche Industrieländer durch das integrierte Programm direkt oder indirekt begünstigt werden. Merkwürdig mutet es auch an, daß man zwar ankündigt, das aufgeworfene Problem überprüfen zu wollen, aber erst, wenn das integrierte Programm ein konkretes Verhandlungsstadium erreicht hat! ⁵³⁾ Damit fehlen gerade in der Prüfungsphase wichtige Elemente zur Beurteilung der Gesamtlage. Spielt in diesem Zusammenhang Leichtsinn oder Taktik die Hauptrolle?

Bonner Untersuchungen, auf die sich Bundeskanzler Helmut Schmidt bei der Gipfelkonferenz in Puerto Rico im Juni 1976 bezog, lassen trotz der Problematik der den Untersuchungen zugrunde liegenden Methodologie erkennen, daß im Falle einer generellen An-

schließt er — auch unter Berücksichtigung des Problems der Nachfrageelastizität gegenüber Preisänderungen — eine Benachteiligung einer größeren Gruppe von Entwicklungsländern ... nicht aus“ (siehe den Beitrag: Die Rohstoffe in den Außenhandelsbeziehungen der Entwicklungsländer, in: Die Neuordnung der Weltwirtschaft, a. a. O.).

⁵³⁾ Siehe das in der vorstehenden Fußnote zitierte Dokument, in welchem es wie folgt heißt: „The above general review of the kind of problems for net commodity importing countries will need to be reviewed in more concrete terms when the integrated programme has entered the negotiating phase and the commodities to be covered, the measures to be taken and their objectives have been agreed.“

hebung der Rohstoffpreise die Entwicklungsländer nicht automatisch die Gewinner und die Industrieländer nicht notwendigerweise die Verlierer sein würden. Die Trennungslinie würde mitten durch die beiden Gruppen hindurchgehen. Die Untersuchung analysiert die Handelsströme von 17 ausgewählten, unter das integrierte Programm fallenden Rohstoffen auf der Grundlage der Statistiken von 1972. Sie unterstellt eine lineare (d. h. gleichmäßige) Preiserhöhung von 10 % (2,7 Mrd. Dollar). Nach der Untersuchung — immer entsprechend dem Stande von 1972 — waren von den 87 erfaßten Entwicklungsländern 71 Länder Netto-Exporteure, die übrigen 16 Netto-Importeure. Den 71 Netto-Exporteuren zusammen würde die Preisanhebung zusätzliche Nettoeinnahmen in Höhe von 1 409 Mio. Dollar erbracht haben.

Der springende Punkt ist nun, daß von dieser Netto-Mehreinnahme zwölf Entwicklungsländer mehr als die Hälfte, nämlich 808 Mio. Dollar, vereinnahmt hätten, unter ihnen allein Brasilien 229 Mio. Dollar. Die zwölf Länder hatten nach dem Stande von 1972 eine Einwohnerzahl von 340 Mio. Die weiteren 59 Netto-Exporteure unter den Entwicklungsländern mit etwa 1 255 Mio. Einwohnern hätten Mehrerlöse in Höhe von etwa 600 Mio. Dollar.

Wenn die vorstehenden Angaben auch auf der völlig unrealistischen Annahme einer linearen Preisanhebung der einbezogenen Rohstoffe beruhen, so lassen sie doch gewisse Größenordnungen erkennen. Eine verlässlichere Schätzung müßte Faktoren wie z. B. die Nachfrage-Elastizität bei nichtlinearen Preissteigerungen und die Möglichkeit der Substitution von Naturprodukten durch synthetische Erzeugnisse berücksichtigen. Solange in diesem Zusammenhang nicht umfassendere und auf den neuesten Stand gebrachte Analysen vorliegen, ist es unmöglich, die Konsequenzen des Abschlusses einer größeren Anzahl von Rohstoffabkommen auch nur annähernd abzuschätzen. Falls das UNCTAD-Sekretariat diesem Erfordernis (Ausarbeitung von ins einzelne gehenden Studien) nicht schnellstens entsprechen sollte, müßte eine andere Institution mit der Aufgabe betraut werden.

3. Befremdend, aber typisch für die Mentalität der Befürworter des integrierten Programms ist ein anderer Punkt: Ebenfalls erst im Verhandlungsstadium soll genauer auf ein mit dem Programm engstens verbundenes Problem eingegangen werden, nämlich auf die Frage, welche *Hilfsmaßnahmen* zugunsten derjenigen Entwicklungsländer zu beschließen wären, welche als Rohstoffimporteure durch

Preiserhöhungen negativ betroffen werden. Es handelt sich um einen entwicklungspolitischen *Schildbürgerstreich*: Zunächst bittet man die Industrieländer im Rahmen des integrierten Programms zur Kasse. Da aber bereits feststeht, daß die Verwirklichung des Programms negative Auswirkungen für eine Anzahl von Entwicklungsländern haben wird, soll schon heute für die betroffenen Länder ein neues Hilfsprogramm erwogen werden, ohne daß man in der Lage ist, Verlässliches über den Kreis dieser Länder und über das Ausmaß der für sie zu erwartenden Nachteile auszusagen. Auf eine Kurzformel gebracht läuft dieses kuriose „Konzept“ darauf hinaus, daß man sozusagen ins Blaue Hilfe plant, und zwar zur Eindämmung von Schäden, die durch geplante Hilfe entstehen werden. Nichts könnte deutlicher den Dilettantismus illustrieren, mit welchem versucht wird, das integrierte Programm durchzuziehen. Es ist schwer, sich des Verdachts zu erwehren, daß eine Anzahl von Entwicklungsländern diese Zusammenhänge gar nicht durchschaut und sich blind auf die Führung des UNCTAD-Sekretariats verläßt. Auch dieses „Unter“-Problem sollte durch eine objektive Untersuchung vor Aufnahme der geplanten Verhandlungen transparent gemacht werden.

4. Konzentration der Entwicklungshilfe auf den Rohstoffsektor?

Sieht man einmal von den vorerwähnten Bedenken gegen das integrierte Programm ab, so stellt sich die *Finanzierungsfrage*. Bisher fehlt es an seriösen Schätzungen, die über die Gründungs- und unmittelbar anschließende Phase hinaus eine Finanzplanung auf mittlere und lange Sicht vorzunehmen versuchen. Bei einer solchen Planung müssen natürlich auch die finanziellen Aspekte der Exporterlös-Stabilisierung, der Diversifizierung und der anderen Ziele des integrierten Programms miteinbezogen werden. Alle Anzeichen sprechen dafür, daß der Mittelbedarf so gewaltig wäre, daß er die Leistungskraft der Industriestaaten auf das äußerste beanspruchen, wenn nicht übersteigen würde. In jedem Falle sollte es selbstverständlich sein, daß auch die OPEC-Länder und der Ostblock angemessen an der Mittelaufbringung beteiligt werden.

Unterstellt man, daß die Aufbringung der Mittel — unter Beteiligung *aller* — gelingen könnte, so würde das eine einseitige Konzentration der weltweit verfügbaren — knappen — Ressourcen auf den Rohstoffsektor bedeuten, die zu wesentlichen Einschränkungen in der sonstigen Entwicklungshilfe führen müßte. Die rohstoffarmen Länder würden die

Hauptbetroffenen sein. Nicht ignoriert oder bagatellisiert werden darf in diesem Zusammenhang auch die Gefahr, daß eine Überforderung der Industrieländer durch direkte (finanzielle) und indirekte (durch Preiserhöhungen bewirkte) Zuwendungen an die Rohstoffländer zu einer wirtschaftlichen Schwächung der Geber führen könnte, die sich weltweit auswirken müßte.

5. Was machbar wäre

Das „Integrierte Programm“ und vor allem der „Gemeinsame Fonds“ werfen mehr Probleme auf als sie lösen⁵⁴⁾. Für das Rohstoffproblem — insbesondere das des Ausgleichs starker Schwankungen der Exporterlöse — müssen daher andere Lösungskonzepte gefunden werden. Dabei sind die beiden oben (XI 1) erwähnten Kriterien (echtes Interesse der Entwicklungsländer und insbesondere der ärmsten unter ihnen einerseits und Leistungsfähigkeit der Geberländer andererseits) stets im Auge zu behalten. Hier können nur stichwortartig einige mögliche Maßnahmen erwähnt werden:

— Förderung der *Diversifizierung* der Produktionsstrukturen, um die Risiken von Monokulturen abzuschwächen. Dabei sind sowohl die horizontale als auch die vertikale Diversifizierung in Betracht zu ziehen⁵⁵⁾. Zusätzlich zu allen üblichen Instrumenten der bilateralen und multilateralen Entwicklungshilfe (Bereitstellung ausreichenden Investitionskapitals und Gewährung technischer Hilfe) kommt in diesem Zusammenhang auch *handelspolitischen Maßnahmen* ausschlaggebende Bedeutung zu. Der letzterwähnte Gesichtspunkt bezieht sich ganz besonders auf die Förderung der vertikalen Diversifizierung. Während Rohstoffe in unverarbeiteter Form weitgehend zollfrei und ohne mengenmäßige Beschränkungen importiert werden können, gelten für viele Halbfertig- und Fertigwaren, je nach Verarbeitungsstufe, weiterhin erhebliche Restriktionen tarifärer und nichttarifärer

⁵⁴⁾ Werner Holzer, Ein internationaler Lastenausgleich wird notwendig sein, in: Forum, Juni 1976

⁵⁵⁾ Während es sich bei der horizontalen Diversifizierung darum handelt, einen Teil der Erzeugung eines einzigen Rohstoffs auf die Produktion mehrerer Typen von Rohstoffen umzustellen (z. B. statt Kaffee Anbau von Mais oder anderer Agrarprodukte), besteht die vertikale Diversifizierung im Übergang von der Erzeugung eines Rohstoffs auf seine Aufbereitung und Weiterverarbeitung. In geeigneten Fällen kann die horizontale mit der vertikalen Diversifizierung kombiniert werden. Soweit für die Diversifizierung überhaupt allgemeine Regeln aufgestellt werden können, sollte es nahe liegen, bei der Diversifizierung in erster Linie den Eigenbedürfnissen des Landes selbst Rechnung zu tragen (vor allem Nahrungsmittel!).

Art. Wenn die Industrieländer es mit dem Stichwort (vertikale) Diversifizierung wirklich ernst meinen, so müssen sie über Lippenbekenntnisse hinaus substantielle handelspolitische Konzessionen machen (siehe Abschnitt XIV).

— Im Zusammenhang mit dem auf dem Rohstoffsektor bestehenden erheblichen *Investitionsbedarf*, welcher weit über die Aspekte der Diversifizierung hinausgeht, verdient der in Nairobi unterbreitete USA-Vorschlag zur Errichtung einer „*International Resources Bank*“ (IRB) volle Beachtung. Der Vorschlag ist auf der Konferenz nur nebenbei behandelt worden und wurde ganz am Schluß unter befremdenden Umständen „niedergeschmettert“⁵⁶⁾. Der Kernpunkt des Vorschlags besteht in der Teilnahme der IRB (welche der Weltbank zu assoziieren und mit einem Anfangskapital von 1 Mrd. Dollar auszustatten wäre) an Abkommen zwischen ausländischen Kapitalgebern und Entwicklungsländern betreffend Investitionen auf dem Rohstoffgebiet. Hauptziel ist die Förderung des Empfängerlandes hinsichtlich sämtlicher Aspekte des Management, der Technologie und des Marketing. Die IRB würde als „Drittpartei“ den beiden anderen Vertragsparteien gegenüber eine von Fall zu Fall zu vereinbarende Erfolgsgarantie geben. Dadurch sollen insbesondere auch nichtkommerzielle Risiken abgesichert werden. Wie der Stellvertretende USA-Außenminister Robinson dazu erklärte, hat nicht zuletzt die politische Unsicherheit zu einem Rückgang des Flusses von Investitionskapitalien, Technologietransfer und Management-Erfahrung in die Entwicklungsländer geführt⁵⁷⁾. Im Rahmen der Einzelabkommen wird auch das Konzept der Beteiligung an der Produktion („production sharing“) in Betracht gezogen, d. h. einer prozentualen Beteiligung des Kapitalgebers an der Erzeugung.

Die meisten Entwicklungsländer betrachteten in Nairobi den USA-Vorschlag ganz zu Unrecht als „Ablenkungsmanöver“ vom eigentlichen Rohstoffproblem, als ob der auf dem Rohstoffsektor bestehende gewaltige Investitionsbedarf ein Problem wäre, welches von den anderen Aspekten getrennt behandelt werden könnte.

Wenn überhaupt der Gedanke eines „gemeinsamen“ Fonds einen Sinn hat, dann sollte der

⁵⁶⁾ Ein vom Belgien eingebrachter Resolutionsentwurf, wonach der USA-Vorschlag bald geprüft werden sollte, wurde in den Morgenstunden vor Schluß der Konferenz mit 33 gegen 31 Stimmen bei 44 Enthaltungen (und in Abwesenheit von 31 Ländern!) abgelehnt.

⁵⁷⁾ Erklärung vom 10. 6. 1976 („Daily Wireless File“, 11. 6. 1976, S. 2).

von den Amerikanern mit ihrem Vorschlag gemachte Denkanstoß einen Ansatzpunkt für einen solchen Fonds geben. Die USA sind offenbar auch bereit, die IRB als zusätzliche Finanzierungsquelle für ein spezifisches Rohstoff-Ausgleichslager („supplemental channel for financing a particular buffer stock“) in Betracht zu ziehen ⁵⁸⁾.

— *Abkommen über einzelne Rohstoffe.* Die Bemühungen um den Abschluß von Rohstoff-Abkommen müssen fortgesetzt werden, auch wenn die in den letzten Jahrzehnten gemachten Erfahrungen die Grenzen für die „Machbarkeit“ derartiger Abkommen aufgezeigt haben. Wie Bundeskanzler Helmut Schmidt in Puerto Rico erklärt hat, steht die Bundesrepublik zu der in Nairobi in der Rohstoffresolution gegebenen Zusage, eine aktive Rolle zu spielen, soweit es sich um die Einzelprüfung aller vorgeschlagenen Rohstoffe bezüglich ihrer Geeignetheit als Gegenstand von Rohstoffabkommen handelt. Schmidt fügte auch bei dieser Gelegenheit freilich hinzu, daß man weiterhin ernste Zweifel habe, ob eine so große Anzahl von Rohstoffabkommen wirklich im wohlverstandenen Interesse der Produktions- und Verbrauchsländer liege. Er erwähnte ferner, daß Rohstoffabkommen in manchen Fällen dazu führen könnten, das Ungleichgewicht mancher Märkte noch weiter zu verschärfen.

Im Gegensatz zu der von ihnen noch vor kurzem eingenommenen Haltung, die durch betont skeptische Zurückhaltung auch gegenüber einzelner Rohstoffabkommen gekennzeichnet war, sind die USA heute bereit, „an Konferenzen über einzelne Rohstoffe teilzunehmen, um festzustellen, welche Maßnahmen am besten geeignet sind, um Handel und Märkte für diese Rohstoffe zu fördern“ ⁵⁹⁾. Sie haben freilich bei gleicher Gelegenheit betont, daß sie „nicht bereit sind, an Abkommen teilzunehmen, welche den Zweck verfolgen, Preise über dem langfristigen Marktniveau zu halten“. Zu den schwierigsten zu lösenden Problemen beim Abschluß von Roh-

stoffabkommen gehört das der Festsetzung der Preismarge. Rohstoffabkommen, die funktionieren sollen, können nicht gleichzeitig als Instrument für den direkten Transfer von Ressourcen dienen ⁶⁰⁾.

— Stößt schon der Abschluß von Einzelabkommen auf große Schwierigkeiten, so gilt das erst recht für Vereinbarungen über die Anlegung von *Ausgleichslagern* (Bufferstocks). Freilich muß auch insofern erneut jede Möglichkeit wohlwollend geprüft werden. Bundeskanzler Schmidt warf in diesem Zusammenhang in Puerto Rico die Frage der *Finanzierung von Ausgleichslagern* auf. Er scheint eine Finanzierung über den Staatshaushalt im Falle der Bundesrepublik schon wegen der Größenordnung für nicht akzeptabel zu halten. Damit bliebe nur die Alternative der Finanzierung durch die Rohstoffverbraucher, d. h. über die Rohstoffpreise. Die von Schmidt offengelassene Frage, ob eine Finanzierung über den Staatshaushalt grundsätzlich überhaupt — d. h. unabhängig von dem Problem der Größenordnung — in Betracht gezogen werden sollte, müßte — abgesehen von allgemeinen ordnungspolitischen Erwägungen — schon unter dem pragmatischen Gesichtspunkt verneint werden, daß der Konsument der am ehesten in Betracht kommende Adressat für die Tragung höherer Kosten ist.

— Ein erweitertes System der *Ausgleichsfinanzierung* (Exportlerös-Stabilisierung). Zu den im „Integrierten Rohstoffprogramm“ komplementär in Aussicht genommenen Maßnahmen gehört auch ein verbessertes System der

⁶⁰⁾ „Rohstoffabkommen können — oder sollten — ausschließlich preisstabilisierend wirken ... Die Befrachtung etwa mit Transferzielen macht sie von vornherein funktionsunfähig und krisenanfällig“ (so Christian Heimpel, Perspektiven einer Neuordnung der Welt-Rohstoffwirtschaft, in: Neue Elemente in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, Deutsches Institut für Entwicklungsländer, Berlin 1975, S. 61).

Einen Kurzüberblick über die Problematik von Rohstoffabkommen geben unter dem Haupttitel „Rohstoffabkommen — ein gangbarer Weg?“ die folgenden drei Autoren: Hans Friderichs („Gegen dirigistische Rohstoffmaßnahmen“), Dietrich Keschull („Stufenflexible Abkommen als gangbarer Weg“) Gerhard Schröder („Rohstoffabkommen — entwicklungspolitische Chance oder Illusion?“) in: Wirtschaftsdienst, Mai 1976.

Vereinbarungen, die nicht von vornherein zum Scheitern verurteilt sein sollen, müssen ein ausreichend breites Preisband vorsehen, welches laufend einer Korrektur zu unterziehen ist. Die Definition des Begriffes „breites Preisband“ stellt natürlich die Hauptschwierigkeit dar. Sie kann nicht schon durch terminologische Spielereien wie etwa „stufenflexibles Band“ (Keschull) gelöst werden, da derartige Begriffe ihrerseits interpretationsbedürftig sind.

⁵⁸⁾ „Daily Wireless File“, 27. 5. 1976 (Artikel von John J. Harter, welcher sich dabei auf die Haltung der US-Delegation in Nairobi bezieht). Nach Auffassung von Helmut Schmidt enthält „der amerikanische Vorschlag einer Rohstoffbank hilfreiche und positive Elemente“ (Bundestagsdebatte über Puerto Rico am 30. 6. 1976 — „Bulletin“ Nr. 79 vom 1. 7. 1976). — Es überrascht, daß ein Fachkenner wie D. Keschull den Vorschlag einer IRB im gleichen Atemzug mit „Show-Effekten und publikumswirksamen Gags“ (Henry Kissingers) nennt („Entwicklung und Zusammenarbeit“, Juli 1976, S. 8).

⁵⁹⁾ So Assistant Secretary of the Treasury Gerald L. Parsky in einem Senats-Ausschuß am 27. 7. 1976 („Daily Wireless File“, 28. 7. 1976).

Ausgleichsfinanzierung (s. Abschnitt VIII). Manche Verfechter des integrierten Programms zeigen sich fast irritiert, wenn das Thema Ausgleichsfinanzierung berührt wird⁶¹). Helmut Schmidt erwähnte in der Bundestagsdebatte über Puerto Rico, daß man deutscherseits ein „Modell der Erlös-Stabilisierung anstelle einer Vielzahl von Rohstoffabkommen mit hochentwickelten Interventionsmechanismen erneut zur Diskussion“ gestellt habe⁶²). Man scheint dabei an das sogenannte STABEX-System des Lomé-Abkommens in modifizierter Form zu denken.

Seit 1963 besteht beim Internationalen Währungsfonds ein — inzwischen mehrfach (zuletzt im Dezember 1975) verbessertes — System der Ausgleichsfinanzierung bei Exportschwankungen („Compensatory Financing of Export Fluctuations“). Ferner trat am 1. April 1976 das im Lomé-Abkommen der EG vereinbarte System der Exporterlös-Stabilisierung (STABEX) in Kraft, welches für die 46 AKP-Länder (alle im afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum gelegen) gilt. Das System des IWF ist im Ansatz gut, bedarf aber des weiteren Ausbaus. Das Lomé-System gibt in der geltenden Form zu ernststen Bedenken Anlaß⁶³).

⁶¹) Typisch z. B. Chidzero, a. a. O., S. 32: „Und dann gibt es da das Beharren der entwickelten Länder auf der Stabilisierung der Exporterlöse statt der Stabilisierung der Preise, als wenn die beiden nicht komplementär wären ...“ Das Argument von der prinzipiellen Marktkonformität eines Systems der Ausgleichsfinanzierung wird zwar von Chidzero nicht in seiner Richtigkeit bestritten. Kurioserweise hält er es aber für einen schlüssigen Einwand, daß die Ausgleichsfinanzierung eine Form der Entwicklungshilfe darstellt (sic!) und daß sie das „gegenwärtige System von zentralen und peripheren Ländern verewige“. Würde das propagierte integrierte Programm nicht viel eher zu einer Zementierung vorhandener falscher Strukturen beitragen? Die Argumentation ist ein typisches Beispiel für den ideologischen Abgrund, welcher beide Seiten weiterhin trennt.

⁶²) Siehe „Bulletin“ Nr. 79 vom 1. 7. 1976.

⁶³) Siehe O. Matzke, Problematische Exporterlös-Stabilisierung — Lomé-Abkommen kein Vorbild, in: Beiträge zur Konfliktforschung, Heft 2/1976, S. 71 ff. Vom gleichen Verfasser siehe auch: „Problematische Exporterlösstabilisierung im Lomé-Abkommen“ u. „Varianten zur Exporterlösstabilisierung“ (IWF-System), in: Neue Zürcher Zeitung, Fernausgaben vom 9. 4. und 22. 5. 1976.

Die ersten praktischen Erfahrungen mit STABEX sind nicht gerade ermutigend. Bei den ersten Zuteilungen stellte sich heraus, daß solide Grunddaten und Informationen über wesentliche Punkte nicht oder nur unvollkommen verfügbar waren. Die EG-Kommission deckte alle Unvollkommenheiten zu. Sie sah sich sogar veranlaßt, der Elfenbeinküste und der VR Kongo erhebliche Hilfsmittel für den Rückgang ihrer Rundholzexporte zuzuweisen, obwohl diese Länder den Exportrückgang

Die Stabilisierung der Rohstoff-Exporterlöse durch ein System der kompensatorischen Finanzierung darf nur Anpassungs- und Startbeihilfe sein. Den Entwicklungsländern wird nicht nachhaltig geholfen, wenn man ihnen unter einem nicht die Eigenleistung stimulierenden Konzept Ressourcen zuführt oder gar die Nicht-Effizienz prämiert. Ein sinnvoll konzipiertes und nicht zur Verfestigung unhaltbar gewordener Handels- und Wirtschaftsstrukturen beitragendes System der Ausgleichsfinanzierung muß so ausgestaltet sein, daß es das Eigeninteresse der Empfänger an einer Exportsteigerung stimuliert. Ein marktwissenschaftlich nicht neutrales System der Erlös-Stabilisierung wäre im günstigsten Falle nichts anderes als ein bedenkliches Vehikel für den zusätzlichen Netto-Transfer von Ressourcen.

Als solide Ausgangspunkte für ein reformiertes Stabilisierungssystem kommen das revidierte System des IWF und die Vorschläge der USA auf der VII. Sonderkonferenz der UNO (September 1975) in Betracht. Folgende Minimalforderungen sind zu stellen:

a) Die *Zahlungsbilanzlage* und damit die Hilfsbedürftigkeit des Empfängerlandes ist in jedem Fall im Zusammenhang mit einer Hilfeleistung zu berücksichtigen.

b) Unerlässlich ist eine multilateral, d. h. im Namen der Völkergemeinschaft geübte *Verwendungskontrolle*.

c) Die Gewährung der Hilfe sollte grundsätzlich nur auf *Kreditbasis*, d. h. mit Rückzahlungspflicht, erfolgen.

d) *Verlorene Zuschüsse* sollten nicht pauschal ganzen Ländergruppen — auch nicht den verschiedenen Gruppen von armen Ländern —, sondern nur in besonderen Ausnahmefällen gewährt werden. Keinesfalls dürfte schon bei der Hilfgewährung Dispens von der Rückzahlungspflicht gegeben werden.

e) Hinsichtlich der Kreditbedingungen, insbesondere der Verzinsung, können für die *ärmsten Länder Vorzugsbedingungen* eingeräumt werden.

— Zu dem „Machbaren“ gehört last but not least eine umfassende Strategie zur *Ausweitung des Exports von Fertig- und Halbfertigwaren*. Wie bereits zum Stichwort Diversifi-

durch eigene restriktive Maßnahmen ganz bewußt verursacht hatten. Weitere Einzelheiten bringt ein Artikel des Verfassers, der für die Oktober-Ausgabe von „Entwicklung und Zusammenarbeit“ geplant ist.

zierung bemerkt wurde, kommt in diesem Zusammenhang handelspolitischen Maßnahmen im Sinne der Marköffnung in den Industrieländern fundamentale Bedeutung zu. Auf Ab-

schnitt XIV. wird verwiesen. Sonntagsreden und Lippenbekenntnisse reichen nicht aus, um das *Spannungsverhältnis zwischen Handels- und Entwicklungspolitik* abzubauen⁶⁴).

XII. Erleichterung der Schuldenlast der Entwicklungsländer

„Diese Zusammenhänge sind im Lager der Entwicklungsländer nicht unbeachtet geblieben. Namentlich Staaten wie Brasilien, Mexiko, Taiwan oder Südkorea — Staaten also, welche im Aufbau der wirtschaftlichen Produktivkräfte schon ein gutes Stück Weges vorangekommen sind — wissen um die Bedeutung eines kontinuierlichen Zuflusses von ausländischem Kapital und um die Gefahren, welche ein Moratorium heraufbeschwören würde. Sie haben kein Interesse, durch kurzfristige Aktionen ihre Kreditwürdigkeit aufs Spiel zu setzen und sich den Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten oder anderen privaten Kapitalquellen auf absehbare Zeit hinaus zu verbauen. Die Vorschläge des UNCTAD-Sekretariats stützen sich denn auch keineswegs auf eine „*unité de doctrine*“ innerhalb der Dritten Welt, sondern reflektieren vorab die Meinung jener Länder, denen der Zugang zu den privaten Kapitalmärkten bisher ohnehin verschlossen blieb.“

(Jean Pierre Blancpain in Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe Nr. 101, 2./3. Mai 1976)

Nach Schätzungen der Weltbank beliefen sich die öffentlichen Auslandsverbindlichkeiten der Entwicklungsländer Ende 1973 auf etwa 119 Mrd. Dollar gegen 9 Mrd. Ende 1956. Im Jahre 1974 haben sich die Auslandsschulden um etwa weitere 10 Mrd. Dollar erhöht. Viele Entwicklungsländer wenden für Zinszahlungen und Schuldentilgung von früher empfangenen Krediten Beträge auf, die dem Zufluß an neuer Hilfe fast gleichkommen⁶⁵). Über den Ernst des Schuldenproblems war man sich in Nairobi völlig einig, und das Problem nahm daher dort den zweitwichtigsten Platz ein. Unterschiedlich waren dagegen die Meinungen darüber, mit welchen Maßnahmen dieses Problem gelöst werden könnte. In der Manila-Deklaration⁶⁶) hatten die Entwicklungsländer radikale Forderungen auf Stundung und auf Streichung des Zinsendienstes für öffentliche Auslandsverbindlichkeiten gestellt. Für die ärmsten Länder wurde ferner eine Schuldenstreichung überhaupt verlangt. Überdies sollten die multilateralen Kreditinstitutionen ersucht werden, künftig allen Entwicklungsländern Hilfe mindestens in Höhe des vom Empfängerland jährlich zu leistenden Zinsen- und Tilgungsdienstes zu gewähren. Bezüglich kommerzieller Schulden ging die

Forderung auf Umschuldung (für 25 Jahre) durch Einschaltung einer multilateralen Finanzinstitution. In sehr harten und zähen Verhandlungen wurden diese außerordentlich weitgehenden Forderungen auf realistischere Dimensionen zurückgeschraubt. Es ist weder eine globale noch eine gruppenweise Schuldenstreichung oder Aussetzung des Schuldendienstes vorgesehen. In der einschlägigen Resolution⁶⁷) „verpflichten sich die entwickelten Länder, im multilateralen Rahmen... schnell und konstruktiv... *individuelle Forderungen*“ zwecks einer Schuldenregelung zu prüfen. Dabei sollen vor allem die *ärmsten Länder* berücksichtigt werden. Die in Betracht kommenden internationalen Gremien werden ersucht, vor Ende 1976 Kriterien herauszuarbeiten, welche für die Schuldenregelung im Einzelfall als Richtschnur dienen können. Das Trade and Development Board der UNCTAD wird in seiner Sitzung auf Ministerebene im kommenden Jahr die Lage überprüfen und dabei, soweit erforderlich, durch eine vom UNCTAD-Generalsekretär einzuberufende intergouvernementale Sachverständigengruppe unterstützt werden. (Die Mitglieder dieser Gruppe sind an Weisungen ihrer Regierungen gebunden.)

Die Forderung nach Einberufung einer weltweiten Schuldenkonferenz ist in Nairobi ebensowenig durchgedrungen wie das Verlangen, die multilateralen Finanzinstitutionen zu zusätzlichen Ausleihungen mit dem Ziele der Kompensation des Schuldendienstes zu verpflichten.

⁶⁴) Zu dieser Problematik siehe O. Matzke, Widerspruch zwischen Handels- und Entwicklungspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B/72, und in: *Europa-Archiv*, Folge 23/1973 („Das Spannungsverhältnis zwischen Handels- und Entwicklungspolitik“).

⁶⁵) Nach nicht näher spezifizierten Schätzungen erreichte die öffentliche Verschuldung bis Ende 1975 eine Größenordnung von rund 129 Mrd. Dollar. Für die Gesamtverschuldung wird die Zahl von rund 169 Mrd. Dollar genannt (s. epd — *Entwicklungspolitik*, 13/76, S. 5).

⁶⁶) Siehe Fußnote 14.

⁶⁷) „Debt Problems of developing countries“, Resolution 94 (IV) — UNCTAD-Dokument TD/94 (IV) vom 10. Juni 1976. Voller Text in den in Fußnote 14 zitierten „Materialien“ des BMZ, S. 65.

Aus einem Interview des „Vorwärts“ (10. Juni 1976) mit Egon Bahr:

VORWARTS: Die Forderung, zwanzig der ärmsten Entwicklungsländer die Schulden generell zu erlassen, wurde fallengelassen. Wäre das aber nicht im Endeffekt doch auch für die westlichen Industrieländer vorteilhaft gewesen?

BAHR: Diese Forderung ist für uns ohne große praktische Bedeutung. Wir geben den am meisten zurückgebliebenen Ländern Kredite zu Bedingungen, mit denen sie sehr zufrieden sind: Kredite mit 0,75 Prozent Zinsen und einer Laufzeit von 50 Jahren bei zehn Freijahren. Wir sind jedoch grundsätzlich der Auffassung, daß wenn jemand Geld leiht, er dafür auch etwas leisten soll. In einer großen Anzahl von Fällen sind wir heute und in der Vergangenheit im gegenseitigen Einvernehmen zu Umschuldungen bereit gewesen. Wir haben uns bereit erklärt, solche Wünsche auch in Zukunft schnell zu behandeln.

Die USA haben im Rahmen der Konferenz für internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (Nord-Süd-Konferenz) die Auffassung vertreten, daß dieses Gremium im Sinne der UNCTAD-Resolution ein geeignetes internationales Forum für die Weiterbehandlung der Schuldenfrage darstellt⁶⁸⁾. Nach Pressemeldungen kam es Mitte Juni 1976 im Arbeitsausschuß für Finanzen der Nord-Süd-Konfe-

renz zu heftigen Diskussionen. Die Entwicklungsländer erhoben erneut Maximalforderungen einschließlich einer generellen Schuldenerleichterung für die ärmsten Länder. Die Industrieländer lehnten unter Hinweis auf den in Nairobi erreichten Konsens eine globale Regelung ab. Das Thema wird in der für Dezember 1976 auf Ministerebene in Aussicht genommenen Schlußkonferenz einen besonders wichtigen Platz einnehmen.

XIII. Die Übertragung von Technologie

Hilfe zu technischem Wissen und technischen Fertigkeiten — im Fachjargon Technologie-Transfer — hat im Rahmen der Entwicklungshilfe einen hohen Stellenwert⁶⁹⁾. Auf diesem Gebiet wurden in Nairobi drei Resolutionen verabschiedet, ohne daß es freilich zu einem wirklich substantiellen Fortschritt kam. Treffend sagte der Vorsitzende der zuständigen Verhandlungsgruppe (J. Kühn vom Bundeswirtschaftsministerium), daß die Entscheidungen „in die Zukunft gerichtet“ sind⁷⁰⁾. Für die Gegenwart wird die Situation gegenüber dem

Status quo ante sachlich nicht gefördert, es sei denn, daß man die Schaffung neuer Institutionen und Gremien bereits als eine Förderung ansieht. Zunächst einmal werden mehrere Gremien und eine weitere Konferenz sich mit dem Themenkreis erneut befassen.

— Eine Resolution⁷¹⁾ sieht die Fortsetzung der in Nairobi nicht beendeten Arbeiten am Entwurf eines *internationalen Verhaltenskodex für den Technologie-Transfer* in einer neu zu bildenden Expertengruppe vor, mit dem Ziel, bis Mitte 1977 einen neuen Entwurf zu formulieren. Die zu bildende intergouvernementale (also weisungsgebundene) Expertengruppe steht für alle Mitgliedsländer offen. Mit Massenbeteiligung kann daher wohl gerechnet werden, es sei denn, es würde ein besonders unkomfortabler Tagungsort gewählt werden. Die Gruppe soll noch im Jahre 1976 eine und im Jahre 1977 weitere Sitzungen („so viele wie nötig“) abhalten, wodurch ausgiebige Gelegenheit zur Fortsetzung des Palavers gegeben ist. Die Expertengruppe soll vor allem eine Lösungsformel für die in Nairobi offengebliebene, stark kontroverse Frage finden, inwieweit die einzelnen Klauseln des Kodex verpflichtenden oder freiwilligen Charakter haben. Es ist kennzeichnend für das durch eine planerisch-superdirigistische Men-

⁶⁸⁾ So Unterstaatssekretär für wirtschaftliche Angelegenheiten, William D. Rogers, am 8. 7. 1976 in Paris („Daily Wireless File“, 14. 7. 1976).

⁶⁹⁾ Dazu kürzlich: Johan Galtung, Wer lernt von wem? — Übertragung von Technologie keine Einbahnstraße, in: Forum Vereinte Nationen, Juli/August 1976. Galtung will in der Geschichte des Technologie-Transfers vier bis fünf Phasen unterscheiden.

⁷⁰⁾ Aus seiner Sicht gibt Kühn einen Überblick in „Ergebnisse der IV. Welthandelskonferenz“, Beilage zu den Nachrichten für den Außenhandel, Nr. 175, August 1976. (Man darf hoffen, daß die Übersetzung der Abkürzung UNCTAD mit „Welthandelskonferenz“ statt mit Welthandels- und Entwicklungskonferenz ein Schreibfehler und nicht eine Freud'sche Fehlleistung ist.)

In Nairobi fiel es auf, daß der zuständige Abteilungsleiter des UNCTAD-Sekretariats in einer offiziellen Pressekonferenz mit „Erfolgsmeldungen“ vorprellte, welche durch das substantielle Verhandlungsergebnis nicht gerechtfertigt waren (z. B. zu dem besonders wichtigen Problem des freiwilligen oder obligatorischen Charakters des Verhaltenskodex).

⁷¹⁾ Resolution 89 (IV): „International code of conduct on transfer of technology“ — UNCTAD-Dokument TD/RES/89 (IV) vom 10. 6. 1976.

talität geprägte Wunschdenken des UNCTAD-Sekretariats und vieler Entwicklungsländer, daß man auf dem delikaten Gebiet des Technologie-Transfer die Illusion hat, durch obligatorische Klauseln Nützliches erreichen zu können.

In der Resolution wird ferner die Empfehlung ausgesprochen, daß die nächste UNO-Generalversammlung unter den Auspizien der UNCTAD eine bis Ende 1977 abzuhaltende *Sonderkonferenz* einberuft, welche entsprechend den durch die Expertengruppe erarbeiteten Empfehlungen über die Endfassung des Verhaltenskodex (einschließlich der Frage seines rechtlichen Charakters) entscheiden soll.

— Eine fast neunseitige Resolution ⁷²⁾ schafft weitere Gremien, die sich mit der „*Stärkung der technologischen Kapazität der Entwicklungsländer*“ befassen sollen. In vielen Worten bringt sie vor allem Trivialitäten, wie z. B. die Empfehlung, wonach die Entwicklungsländer einen „Technologie-Plan als untrennbaren Teil ihres nationalen Entwicklungsplans“ ausarbeiten und für entsprechende interne Koordinierungsmaßnahmen sorgen sollen. Die Entwicklungsländer werden ferner dahin beraten, einen „angemessenen institutionellen Apparat“ zu errichten, wobei auch an die Schaffung „nationaler Zentren für die Entwicklung und den Transfer von Technologien“ gedacht ist. Ähnliche, sich auf rein institutioneller Ebene bewegende Empfehlungen werden für die *Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern* ausgesprochen und die Errichtung weiterer Institutionen, nämlich sub-regionaler und regionaler Zentren, empfohlen.

Soweit es sich um die *Zusammenarbeit mit den entwickelten Ländern* handelt, enthält die Resolution nicht weniger als 17, sich zum Teil überschneidende Empfehlungen, von denen hier nur die folgenden angeführt seien: Förderung von Unternehmen und Institutionen in den entwickelten Ländern zur Entwicklung von Technologien, die den Bedürfnissen der Entwicklungsländer entsprechen; Veranstaltung von Ausbildungsprogrammen; Unterstützung von Technologie-Zentren in den Entwicklungsländern und in den Regionen; Unterstützung internationaler Maßnahmen zur Kontrolle restriktiver Geschäftspraktiken, welche den Transfer von Technologien in die Entwicklungsländer direkt behindern.

Diese kasuistische — aber trotzdem nicht erschöpfende — Aufsplitterung des allgemeinen

⁷²⁾ Resolution 87 (IV): „Strengthening the technological capacity of developing countries“ — UNCTAD-Dokument TD/RES/87 (IV) vom 11. 6. 1976.

Postulats, wonach die „Reichen“ den „Armen“ auch in bezug auf den Technologietransfer jede mögliche Hilfe gewähren müssen, ist eher verwirrend. Sicherlich nimmt sie den Empfehlungen nichts von ihrem unverbindlichen Charakter. Der sterile Geist nationaler und internationaler amtlicher Planer, welche schon in der Schaffung neuer Institutionen substantielle Fortschritte zu sehen beliebten, durchdringt die Resolution 87, in deren Vokabular Begriffe wie kreative Kraft des Individuums (welcher letztlich alle großen technologischen Durchbrüche zu verdanken sind) oder Innovation völlig fehlen, um von dem verteuflten Reizwort „Privatinitiative“ gar nicht zu reden.

Aus der Flut von Worten sei noch das in der Resolution gestreifte Problem des „*brain drain*“ herausgegriffen: Alle Mitgliedsländer werden aufgefordert, Maßnahmen zu unterlassen, welche „den Exodus ausgebildeten Personals aus den Entwicklungsländern fördern könnten“. Die Resolution spricht damit eine Forderung aus, welche im Prinzip allseits anerkannt ist. Ihre Aufnahme in die Resolution einer Mammutkonferenz trägt nichts Konkretes zur praktischen Lösung des seit Jahrzehnten erkannten Problems bei, solange nicht gleichzeitig praktikable Einzelmaßnahmen zur Erreichung des Ziels spezifiziert werden können.

Trotz dieser und anderer Schwächen hebt die Resolution 87 die Arbeiten des UNCTAD-Sekretariats an einem „umfassenden Aktionsprogramm“ auf dem Technologie-Gebiet lobend hervor, und sie billigt die Einrichtung eines neuen „*Beratenden Dienstes*“ (Advisory Service) für Technologie im UNCTAD-Sekretariat. Der neue „Dienst“, für den die UNO-Generalversammlung zusätzliche Haushaltsmittel bewilligen soll, hat die Aufgabe, Hilfeersuchen von Entwicklungsländern auf dem Gebiet des Technologietransfers zu bearbeiten. Es bleibt unklar, inwiefern diese Aufgaben nicht in der Technologie-Abteilung direkt und voll wahrgenommen werden könnten. Diese Abteilung braucht zwar eine Aufrüttelung und viel frischen Wind. Aber die fehlende Praxisbezogenheit kann nicht schon durch die zusätzliche Einstellung von Personal und durch institutionelle Ausweitung ersetzt werden.

— Eine wortreiche dritte Resolution über „*Gewerbliches Eigentum*“ ⁷³⁾ spricht Empfehlungen im Zusammenhang mit der im Gange befindlichen Reform der Pariser Übereinkunft (Internationale Konvention zum Schutze des gewerblichen Eigentums aus dem Jahre 1883) aus. Bei der Reform soll den Entwicklungslän-

dem der Zugang zur modernen industriellen Technologie auch unter den Aspekten des Patentrechts erleichtert werden (so schon die Empfehlung der VII. UNO-Sondergeneralversammlung vom 16. September 1975). Unter den kasuistisch aufgezählten Einzelempfehlungen befindet sich auch die, wonach eine „angemessenere Regelung zur Vermeidung

des Mißbrauchs von Patentrechten“ anzustreben ist⁷⁴⁾. Die Resolution bringt substantiell nichts Neues gegenüber dem Stande vor der Nairobi-Konferenz. Bezeichnend ist auch in diesem Zusammenhang, daß die Rolle des UNCTAD-Sekretariats in bezug auf das Problem des gewerblichen Eigentums verstärkt werden soll.

XIV. Handel

Zum Tagesordnungspunkt Handel verabschiedete UNCTAD IV drei Resolutionen:

1. „Die multilateralen Handelsverhandlungen“.
2. „Ein Bündel von miteinander verbundenen und sich gegenseitig unterstützenden Maßnahmen für die Ausweitung und Diversifizierung der Exporte der Entwicklungsländer von Fertig- und Halbfertigwaren“.
3. „Transnationale Gesellschaften und Ausweitung des Handels von Fertig- und Halbfertigwaren“⁷⁵⁾.

Zu 1): Die erste Resolution (91) enthält eine Anzahl von Empfehlungen im Zusammenhang

⁷³⁾ Resolution 88 (IV) „Industrial property“ — UNCTAD-Dokument TD/RES/88 (IV) 11. 6. 76.

⁷⁴⁾ Im Klartext spielen hier die Probleme der Erteilung von Zwangslizenzen und der Sonderrechte der Entwicklungsländer die entscheidende Rolle. Als Gründe zur Enteignung eines Patentinhabers durch Zwangslizenz werden künftig voraussichtlich nicht mehr nur (wie bisher) Gesichtspunkte der nationalen Sicherheit und der Gesundheit angesehen werden, sondern auch die „Entwicklung lebenswichtiger Wirtschaftssektoren“. Über diese und andere einschlägige Fragen wird nicht in der UNCTAD entschieden, sondern in anderen Gremien.

⁷⁵⁾ Resolution 91 (IV): „The multilateral trade negotiations“, UNCTAD-Dokument TD/RES/91 (IV) vom 16. 6. 1976 — Resolution 96 (IV): „A set of interrelated and mutually supporting measures for expansion and diversification of exports of manufactures and semi-manufactures of developing countries“, UNCTAD-Dokument TD/RES/96 (VI) vom 16. 6. 1976. — Resolution 97 (IV): „Transnational corporations and expansion of trade in manufactures and semi-manufactures“, UNCTAD-Dokument TD/RES/97 (IV) vom 11. 6. 76.

In dem unter 70) zitierten Artikel berichtet Kühn auch über die zum Stichwort Handel erzielten Ergebnisse. Es fällt nicht leicht, seiner Auffassung zu folgen, wonach in Nairobi auf dem Handels-

mit den seit Herbst 1973 im Rahmen des GATT laufenden multilateralen Handelsverhandlungen. Die Empfehlungen entsprechen den seit Jahren von den Entwicklungsländern erhobenen Forderungen auf Sonderbehandlung und sind daher im wesentlichen eine Wiederholung von Wünschen, die schon in anderen Gremien mehrfach vorgetragen wurden bzw. bereits in der Tokio-Erklärung vom September 1973 als grundsätzlich berechtigt anerkannt worden sind. Es bleibt abzuwarten, ob die nunmehr in Nairobi beschlossene Resolution, welche ja nur Empfehlungen enthält, den Druck auf die Industrieländer zu substantielleren und schnelleren Konzessionen verstärken wird. Die Entwicklungsländer haben zu diesem Punkt in Nairobi nicht das gleiche Temperament gezeigt wie hinsichtlich des Rohstoffproblems. Sie nehmen die weiterhin eher hinhaltende Taktik der Industrieländer mit ziemlicher Gelassenheit hin. Ein klassi-

gebiet in Einzelpunkten „entscheidende“ oder auch nur „wesentliche“ Fortschritte erzielt worden sind. Siehe auch Schluß von Fußnote 77).

In seinem in den Fußnoten 70) und 75) zitierten Artikeln wertet Kühn die Resolution 91 als einen „ausgewogenen Kompromiß zwischen den unterschiedlichen Interessen der Entwicklungs- und Industrieländer ... Die Entwicklungsländer haben die Genugtuung, daß UNCTAD IV ihre Anliegen in den GATT-Verhandlungen ausdrücklich anerkannt hat.“ Aber Kühn selbst fährt dann unmittelbar fort: „Die Industrieländer können demgegenüber darauf hinweisen, daß sie keine wesentlichen, über den bisherigen Verhandlungsstand hinausgehenden Zugeständnisse gemacht haben ...“ Diesem Urteil kann leider nur voll zugestimmt werden, auch wenn man damit den einschlägigen Ergebnissen von Nairobi jeden Glanz nimmt. Die „Reichen“ können weiter ruhig schlafen, haben sie doch wieder einmal die handelspolitische Stellung gehalten ...

„Die menschliche Bedeutung des Handels wird bei der rein quantitativen Betrachtung zu oft übersehen. Auf allen Gebieten sind Handelsbeziehungen zwischen Völkern mit verschiedenen Kulturen und Gebräuchen — weit entfernt davon, sich nur auf die materiellen Aspekte des Austausches zu beschränken — auch das Vehikel für menschliche Werte gewesen. Im allgemeinen haben die durch die Kaufleute geschaffenen Verbindungen die Völker in die Lage versetzt, gegenseitig ihre Auffassungen über Politik, Kultur, Kunst und Wissenschaft und sogar ihre Religionen zu verstehen.“

(Aus der Erklärung des Chefdelegierten des Vatikans am 14. Mai 1976 in Nairobi)

sches Beispiel bietet das Stichwort „Tropische Produkte“. In der Tokio-Erklärung war diesem Sektor im Interesse der Entwicklungsländer hohe Priorität zugestanden worden. Die Resolution 91 drängt nunmehr auf Abschluß der diesbezüglichen Verhandlungen bis Ende 1976. Welcher Geist in diesem Zusammenhang noch herrscht, wird an zwei Beispielen besonders deutlich: Der Ministerrat der EG sah sich in seinem (vertraulichen) Angebot⁷⁶⁾ betreffend die Behandlung der tropischen Produkte nicht einmal in der Lage, für so ausgesprochen exotische und tropische Produkte wie Ananas (auch in verarbeiteter Form) oder Orchideen und Strelizien (Storchenschnäbel) die völlige Beseitigung der Zölle in Betracht zu ziehen. Vielmehr will man bei Ananas u. a. die Sonderinteressen gewisser französischer Ex-Kolonien, bei den Blumen eine Anzahl von Produzenten in den Niederlanden, Dänemark und der Bundesrepublik schützen — Produzenten, welche für ihre *Treibhauskulturen* zudem noch staatlich subventioniertes Dieselöl erhalten. Wenn auch diese Beispiele — die für viele andere stehen — nicht überbewertet werden sollten, so sind sie doch symptomatisch. Hier hätten die auf dem komplexen Rohstoffgebiet so fanatischen Vertreter der „Gruppe der 77“ eher Grund gehabt, den Reichen ernste Vorwürfe zu machen, und sie hätten dafür auch weltweit breite Publizität finden können. Doch niemand griff solche extremen Beispiele auf⁷⁷⁾.

Zu 2): Auch das vom UNCTAD-Sekretariat unterbreitete Konzept „Einer *umfassenden Strategie* zur Ausweitung des Exports von Fertig- und Halbfertigwaren der Entwicklungsländer“ nahm auf der Konferenz nicht annähernd den Rang ein wie das Rohstoffproblem. In seiner Grundsatzerklärung bei Konferenzöffnung⁷⁸⁾ hat UNCTAD-Generalsekretär Gamani Corea zwar die unter seiner

Leitung konzipierte Exportstrategie an erster Stelle der Probleme von „fundamentaler und weitreichender Bedeutung“ erwähnt. Aber er gab dem Rohstoffprogramm und Schuldenproblem wegen ihres (erhofften) unmittelbaren operationellen Charakters absolute Spitzenpriorität. Corea, der angesichts der besonderen Bedeutung des Rohstoffproblems für sein Heimatland über einschlägige Erfahrungen verfügt, verkennt nicht die entwicklungspolitische Bedeutung des Exports von verarbeiteten Produkten, glaubt jedoch nicht an die Möglichkeit schneller Auswirkungen.

Eine nüchterne Abwägung muß zu der Erkenntnis führen, daß einer *Exportstrategie* für Fertig- und Halbfertigwaren mittel- und langfristige wegen des Diversifizierungs- und Beschäftigungseffekts mindestens gleiche, wenn nicht *entwicklungspolitisch noch erheblich größere Bedeutung zukommt als der Förderung des Rohstoffsektors*⁷⁹⁾. Auch in Nairobi wurden daher mit Recht Empfehlungen im Sinne des Abbaus der Einfuhrschranken ausgesprochen. Sie beziehen sich u. a. auf eine Verbesserung des Systems der *Allgemeinen Präferenzen* (z. B. Erweiterung des diesbezüglichen Warenkreises, Verfahrensvereinfachungen, Fortgeltung des Präferenzsystems über die ursprünglich vorgesehene Zehnjahresperiode hinaus^{79a)}); *Stillstand* hinsichtlich der Zollbelastung gegenüber den Entwicklungsländern (d. h. keine direkten oder indirekten Zollerhöhungen), Maßnahmen auf *nicht-tarifärem* Gebiet (u. a. Abbau administrativer und sonstiger Einfuhrbeschränkungen sowie Nichtverlängerung sogen. „freiwilliger“ Exportbeschränkungen)^{79b)}.

Die Resolution 96 fordert ferner eine systematische *Förderung der industriellen Entwicklung* der Entwicklungsländer im Rahmen einer internationalen Zusammenarbeit. Dabei

⁷⁹⁾ Eine Exportstrategie ist keinesfalls gleichbedeutend mit einer Vernachlässigung des Binnenmarkts und der internen Entwicklungsbedürfnisse, und selbstverständlich schließt sie nicht die wichtige, vertiefte Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern untereinander aus. Es geht nicht um ein „Entweder-Oder“, sondern um ein „Sowohl-Als-auch“. Eine vernünftige Exportstrategie — welche unstreitig zusätzliche Abhängigkeit vom Weltmarkt schafft — muß (und kann) von einem Aufbau eines kaufkräftigen Binnenmarktes begleitet werden, und sie kann auf die inneren entwicklungspolitischen Zielsetzungen abgestimmt werden.

^{79a)} Bemerkenswert für die im Bundeswirtschaftsministerium vorherrschende Mentalität ist es, daß der zuständige Referent, J. Kühn, die Zusage, daß die allgemeine Zollpräferenzen über die ursprünglich vorgesehene Dauer von zehn Jahren hinaus beibehalten werden sollen, bereits als „entscheidenden Fortschritt“ hinstellt. Bei nüchterner Betrachtung handelt es sich um eine entwicklungspolitisch und politisch überfällige Klarstellung.

⁷⁶⁾ Rats-Dokument der EG: ACP/CEE/52/76 (Schreiben des Präsidenten des Ausschusses der Ständigen Vertreter der Europäischen Gemeinschaften an den Präsidenten des AKP-Botschafter-Ausschusses).

⁷⁷⁾ Angesichts der erwähnten Beispiele fällt es schwer, dem Urteil des zuständigen Referenten im Bundesministerium für Wirtschaft zu folgen, wenn er das EG-Angebot als „eine Bekräftigung des politischen Willens (wertet), auch in der gegenwärtigen Weltwirtschaftssituation den Abbau von Handelshemmnissen fortzusetzen und dabei den Hauptausfuhrwaren der Entwicklungsländer einen echten Vorrang einzuräumen“ (Jürgen Kühn in: Nachrichten für den Außenhandel, 29. 4. 1976).

⁷⁸⁾ Voller Text in den in Fußnote 14 zitierten BMZ-Materialien, S. 16. — Gute Hintergrundinformationen über die „umfassende Strategie“ enthalten die UNCTAD-Dokumente TD/185 vom 30. 12. 75 („Manufactures and Semi-Manufactures“) und TD/185/Supp. 1 („The dimensions of the required restructuring“ — vom 12. 4. 1976).

„Die Öffnung der Industrieländer für Waren aus der Dritten Welt ist die Antwort, mit der wir über die Glaubwürdigkeit unserer Forderungen auf einen liberalen Welthandel selbst entscheiden.“
(Peter Hermes, Staatssekretär im Auswärtigen Amt, in: Mehr Gerechtigkeit und allgemeiner Wohlstand auf der Erde, Vereinte Nationen 2/76)

wird an die entwickelten Länder die Forderung zu *Anpassungsmaßnahmen* mit dem Ziele gerichtet, solche Produktionszweige einzuschränken, in welchen sie international weniger konkurrenzfähig sind. Sie sollen solche Industriezweige vorzugsweise den Entwicklungsländern überlassen, soweit diese mit komparativ günstigeren Kosten produzieren.

Ein besonderer Abschnitt der Resolution gilt der Eindämmung *restriktiver Geschäftspraktiken*, wobei selbstverständlich das Stichwort „Transnationale Unternehmen“ fällt. Gefordert werden u. a. Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz solcher Praktiken und die Ausarbeitung von Modell-Gesetzen, um die Entwicklungsländer bei eigenen gesetzgeberischen Maßnahmen zu unterstützen.

Die Resolution 96 folgt einem völlig richtigen Konzept, indem sie einen Zielkatalog von im Prinzip in die gebotene Richtung gehenden Maßnahmen aufstellt. Ihre Verwirklichung hängt aber fast ausschließlich von der Haltung der entwickelten Länder ab. Hier sollten

und könnten diese substantielle Konzessionen anbieten, wenn es zu vernünftigen Entscheidungen auf dem Rohstoffsektor kommt.

Zu 3): Die Resolution 97 betreffend „*Transnationale Unternehmen*“ wurde mit 84 Stimmen gegen keine Gegenstimme, aber mit 16 *Enthaltungen* angenommen⁸⁰). Ihre wichtigste Empfehlung geht dahin, daß auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene Maßnahmen ergriffen werden, um die Tätigkeit transnationaler Gesellschaften dahin neu auszurichten, daß sie sich stärker als bisher mit der *Verarbeitung* von Rohstoffen für den Innen- und den ausländischen Markt in den Entwicklungsländern selbst befassen. Die entwickelten Länder sollen unter diesem Gesichtspunkt ihre Zollpolitik, ferner ihre nichttarifären Einfuhrbeschränkungen sowie ihre Finanzpolitik ausrichten⁸¹). Außerdem wird gefordert, daß Maßnahmen getroffen werden, um in den Entwicklungsländern eine stärkere Beteiligung transnationaler Gesellschaften zu erwirken, insbesondere, soweit es sich um die Ein- und Ausfuhr von Fertigwaren handelt.

XV. Handel zwischen den Entwicklungsländern und dem Ostblock

Die Fixierung der Nairobi-Konferenz auf die Probleme Rohstoffe und Schuldenregelung und die dadurch erzeugte Spannung zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern lenkte die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit etwas von der Veränderung des Klimas zwischen den Entwicklungsländern und

dem Ostblock ab. Auf keiner Weltkonferenz war es für die Öffentlichkeit bisher so transparent geworden, wie „kläglich“⁸²) die von den kommunistischen Ländern geleistete Entwicklungshilfe ist. Die Entwicklungsländer wollen sich von diesen Staaten nicht länger mit der bekannten Formel abspesen lassen, daß der Ostblock die Entwicklungsländer nicht ausgebeutet habe und schon *daher* nicht

^{79b}) Eine Lanze für die Öffnung der Märkte gegenüber der Dritten Welt bricht der CDU-Abgeordnete und entwicklungspolitische Sprecher seiner Fraktion, Jürgen G. Todenhöfer, in dem soeben erschienenen Buch, „Wachstum für alle — Plädoyer für eine internationale Marktwirtschaft“, Stuttgart 1976. Von der Erkenntnis ausgehend, daß sich Marktwirtschaft „schlecht verteidigen (läßt), wenn man selbst Planwirtschaft nachweisen lassen muß“, meint Todenhöfer, daß die EG „überall dort, wo die Entwicklungsländer auf Grund ihrer eigenen Anstrengungen echte Exporterfolge erzielen könnten ... die Zollbarrieren mit großem Geschick so hochgezogen hat, daß für lange Zeit sichergestellt ist, daß die Entwicklungsländer sie kaum überwinden können.“ Auch wenn diese Thesen nicht neu sind, so können sie nicht oft genug wiederholt werden. Der Autor zeichnet sich, angesichts seiner Position, durch überdurchschnittliche Zivilcourage aus.

⁸⁰) Der Stimme enthielten sich die wichtigsten Industrieländer, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland. Wegen der Motivation dieser Haltung siehe Fußnote 81.

⁸¹) Nach Auffassung von Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs „überschreiten derartige Empfehlungen die Kompetenz der Welthandelskonferenz“, und deshalb enthielt sich die Bundesrepublik der Stimme. Da UNCTAD eine Welthandels- und Entwicklungskonferenz ist, fällt es schwer, diesem formalen Argument zu folgen. In der Sache verkennt Friderichs die entwicklungspolitische Bedeutung der Diversifizierung auf vertikaler Ebene, an der selbstverständlich auch die transnationalen Unternehmen mitzuwirken haben (Friderichs, Nairobi und die Folgen, in: Europa-Archiv, 25. 8. 1976).

⁸²) So Egon Bahr im „Vorwärts“ vom 10. 6. 1976.

zur Hilfe verpflichtet sei. Der Chefdelegierte des Sudan in Nairobi, Osman Hashim, erwähnte zwar, daß die Entwicklungsländer den kommunistischen Staaten nicht die Schuld für ihre Armut gäben, stellte aber klar, daß sie von ihnen eine substantielle Beteiligung an der Entwicklungshilfe erwarten. Der Generalsekretär der Organisation für Afrikanische Einheit, William Eteki, warf den Ostblockstaaten vor, daß sie sich vom gemeinsamen Streben nach einer globalen Strategie der Zusammenarbeit fernhalten. Der Hinweis auf die kapitalistische Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklungsländer sei keine Entschuldigung für dieses Verhalten. Noch massiver wurde der Vize-Außenhandelsminister Chinas, der die Russen als „Supermacht des Sozialimperialismus“ und Wucherer einstuft, die sich in der Sache von den anderen Imperialisten nicht unterscheiden. (China spielte auch in Nairobi die übliche Sonderrolle, indem es keiner Ländergruppierung angehörte, sich aber als Teil der Dritten Welt ansah.)

Nairobi hat insbesondere der Sowjetunion gezeigt, daß sie — um eine Formulierung von Immo Stabreit zu gebrauchen — nicht „die beste aller Welten“ (haben kann), in der ihr anti-imperialistische Rhetorik in der Dritten Welt Sympathiedividenden einbringt, ohne daß sie in nennenswertem Maße zur Entwicklungskasse gebeten“ wird ⁸³⁾.

In einer besonderen Resolution ⁸⁴⁾ haben sich zwar die Ostblockländer nicht auf die Gewährung substantieller Vorteile in den Bereichen Handel und Entwicklungshilfe festlegen lassen. Aber immerhin enthält die Resolution eine Anzahl von Empfehlungen an die Ostblockstaaten, darunter z. B. die folgenden: Abschluß von mittel- und langfristigen Handelsabkommen; gradueller Abbau der Einfuhrschranken; Unterbindung des Re-Exports von Waren aus Entwicklungsländern in Dritt-

⁸³⁾ I. Stabreit, Der Nord-Süd-Dialog und der Osten, n: Europa-Archiv, 25. 7. 1976.

⁸⁴⁾ Resolution 95 (IV): „Trade relations among countries having different economic and social systems“ — UNCTAD-Dokument TD/RES/95 (IV) vom 16. Juni 1976.

länder; Lockerung der Praxis, wonach sich in allen Fällen Ein- und Ausfuhr ausgleichen müssen; Prüfung von Maßnahmen, um Guthaben von Entwicklungsländern konvertibel zu machen. Ferner ist eine Intensivierung des Informationsflusses sowie die Einsetzung von zwei Sachverständigengruppen vorgesehen, welche sich mit sämtlichen Problemen des Ost-Süd-Handels befassen sollen:

— Der Generalsekretär der UNCTAD soll mit den Comecon-Ländern Konsultationen abhalten, um zusätzliche Handelsmöglichkeiten zugunsten der Entwicklungsländer zu schaffen.

— Auf der Grundlage dieser Konsultationen soll er nach Abstimmung mit der UNIDO und der FAO spätestens in der ersten Hälfte des Jahres 1977 eine beratende intergouvernementale Sachverständigengruppe einberufen, in der alle interessierten Länder vertreten sind. Die Gruppe soll die Ergebnisse der Konsultationen evaluieren und dem Handels- und Entwicklungsrat der UNCTAD Empfehlungen für das weitere Vorgehen unterbreiten.

— Eine andere im Jahr 1977 einzuberufende Expertengruppe soll speziell die Frage eines multilateralen Zahlungssystems zwischen den Ostblockländern und den Entwicklungsländern prüfen. Dabei soll auch über die Möglichkeit eines „transferierbaren Rubels“ gesprochen werden (Grundgedanke: Die Guthaben eines Entwicklungslandes gegenüber einem Ostblockstaat — z. B. der Sowjetunion — sollen auch in einem anderen Ostblockstaat — z. B. DDR — verwendbar sein).

Die zuständige Abteilung des UNCTAD-Sekretariats, welche bisher von Funktionären aus dem Ostblock dominiert wird, soll verstärkt werden. Ihr obliegt die Ausarbeitung weiterer einschlägiger Studien.

Wenn auch die östlichen Staatshandelsländer in Nairobi nur überaus dürftige Zugeständnisse gemacht haben, so können doch die Entwicklungsländer für die Zukunft auf der einschlägigen Resolution weiter bauen. Der im Zusammenhang mit der Tätigkeit der beiden einzusetzenden Sachverständigengruppen zu erwartende gegenseitige Austausch von Infor-

Die sozialistischen Länder haben mit dem kapitalistischen System nichts gemein, und sie haben niemals Länder als Kolonien ausgebeutet. „Die moralische Pflicht für Entschädigungen liegt nicht bei den sozialistischen Ländern, sondern ausgesprochen bei den Staaten des kapitalistischen Systems, welche die koloniale Ausbeutung betrieben und sich gegen den Prozeß der De-Kolonialisierung stemmten. Diese Länder sind daher für die Rückständigkeit weiter Regionen der Welt verantwortlich.“ Das Wirtschaftskonzept des Kapitalismus ist gescheitert, und es besteht daher eine natürliche Interessengemeinschaft zwischen sozialistischen und Entwicklungsländern.
(Aus der Ansprache des polnischen Vize-Außenministers in Nairobi)

mationen wird die einschlägigen Probleme etwas transparenter machen und die Ostblockstaaten stärker als bisher in das kritische Blickfeld — und damit auch unter den Druck — der Entwicklungsländer bringen.

Der „Gemeinsame Fonds“ im Rahmen des „Integrierten Rohstoffprogramms“ wird von den Ostblockstaaten nicht unterstützt, da nach ihrer Philosophie das Rohstoffproblem eine Folgeerscheinung der Krise des kapitalistischen Systems ist. Rumänien und Jugoslawien sprachen

sich als Mitglieder der „Gruppe der 77“ für die Errichtung des Fonds aus.

Eine überaus pikante, in Nairobi nicht ventilierbare Frage ist es, welche Folgen eintreten würden, wenn es den nichtkommunistischen Industrieländern einfallen sollte, eigene Hilfsmaßnahmen an die Dritte Welt von angemessenen Beiträgen des Ostblocks abhängig zu machen, um sie dadurch in Zugzwang zu bringen.⁸⁵⁾ Die Finanzierung des „Gemeinsamen Fonds“ könnte ein brisantes Beispiel werden.

XVI. Wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern

In einer besonderen Resolution⁸⁶⁾ verpflichten sich die entwickelten marktwirtschaftlichen und die Staatshandelsländer, die Bemühungen der Entwicklungsländer zu unterstützen, welche in Richtung auf eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Diversifizierung ihrer Strukturen gehen⁸⁷⁾. Sie werden insbesondere bestehende und neue interregionale Programme der wirtschaftlichen Zusammenarbeit unterstützen, einschließlich solcher, welche eine völlige oder teilweise *wirtschaftliche Integrierung* anstreben. Die entwickelten Länder sollen u. a. auch die Gründung von multinationalen Unternehmen zwischen Entwicklungsländern mit Mitteln der technischen Hilfe fördern (z. B. durch Projektstudien und durch Erleichterung des Technologie-Transfers). Die entwickelten marktwirtschaftlichen Länder haben ferner

die Unterstützung von Präferenzregelungen für den Handel zwischen Entwicklungsländern zugesagt. Die Staatshandelsländer werden die Bemühungen der Entwicklungsländer u. a. durch technische Hilfe bei der Errichtung von staatlichen Ein- und Ausfuhrunternehmen fördern. Es ist auch die Herstellung einer Verbindung zwischen dem System des transferierbaren Rubels (bei der International Bank for Economic Co-operation des Comecon) und regionalen Zahlungssystemen der Entwicklungsländer in Aussicht genommen.

Die „Gruppe der 77“ informierte die Konferenz in Nairobi, daß das Thema der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern Gegenstand einer Sonderkonferenz in Mexico-City (6.—14. September 1976) sein wird.

XVII. Sondermaßnahmen für die ärmsten Entwicklungsländer

Die längste Resolution von UNCTAD IV (23 Seiten!)⁸⁸⁾ befaßt sich mit Sondermaßnahmen für die ärmsten Entwicklungsländer, für Insel-Entwicklungsländer und für küstenferne Ent-

wicklungsländer⁸⁹⁾. Sie unterstreicht die Notwendigkeit, Sondermaßnahmen verschiedenster Art zugunsten der ärmsten und der

⁸⁵⁾ Siehe Stabreit, a. a. O. (Fußnote 83).

⁸⁶⁾ Resolution 92 (IV): „Measures of support by developed countries and international organizations for the programme of economic co-operation among developing countries“ — UNCTAD-Dokument TD/RES/92 (IV) vom 11. Juni 1976.

⁸⁷⁾ Ein UNCTAD-Hintergrundpapier „Economic co-operation among developing countries“ (TD/192 vom 22. 12. 75 nebst TD/192/Suppl. 1 vom 26. 3. 76) erwähnt drei Hauptgebiete für die Zusammenarbeit: Ausweitung des Handels, Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Produktion (auch durch „joint ventures“) und Maßnahmen zur Erhöhung der Verfügbarkeit von Kapital (u. a. auch Dreiecks-Transaktionen unter Beteiligung von Oilländern).

⁸⁸⁾ Resolution 98 (IV): „Least developed among the developing countries, developing island countries and developing land-locked countries“ — UNCTAD-Dokument TD/RES/98 (IV) vom 21. Juni 1976. — Hintergrundpapier des UNCTAD-Sekretariats: TD/191 vom 6. 1. 1976.

⁸⁹⁾ „Least developed countries“ (LLDC's, wobei das Doppel-L für den Superlativ von „less“ steht — zur Unterscheidung von den LDC's, d. h. „less developed countries“, womit alle Entwicklungsländer gemeint sind). Die im November 1971 von der Uno-Generalversammlung beschlossene Liste der LLDC's umfaßte 25 Länder, zu welchen später vier weitere Länder kamen. Die nunmehr 29 Länder werden von 239 Mio. Menschen bewohnt, d. h. von 13 % der Bevölkerung der Dritten Welt. — Die LLDC's sind von den MSAC's (Most seriously affected countries) zu unterscheiden. Diese Gruppe wurde vom UNO-Generalsekretariat im Sommer 1974 festgelegt und umfaßt heute mehr als 40 Länder. Die MSAC-Liste ist weniger starr als die der LLDC's. Der ihr zugrundeliegende Indikator (Zahlungsbilanzsituation) ändert sich schneller als die für die Einstufung als LLDC kombinierten maßgebenden drei Indikatoren (Pro-Kopf-Einkommen, Analphabetismus und Anteil der verarbeitenden Produktion an der Gesamtproduktion). In den MSAC's leben etwa 1 Mrd. Menschen. — Die Zugehörigkeit der einzelnen Entwicklungsländer zu den beiden Ländergruppen

durch ihre geographische Lage benachteiligten Entwicklungsländer zu treffen.

Die LLDC's (siehe Fußnote 89) sollen im Rahmen der technischen Hilfe einen höheren Anteil der gesamten Hilfe erhalten. (Die zu diesem Punkt nicht sehr präzise formulierten Klauseln scheinen bei konstant bleibendem Hilfsvolumen eine Erhöhung des Anteils zu Lasten der weniger armen Entwicklungsländer ausschließen zu wollen!) Die entwickelten Länder sollen einen Sonderfonds („special fund“) finanziell „stark unterstützen“. Die Hilfe an die LLDC's soll grundsätzlich in Form verlorener Zuschüsse gewährt werden. (Einige Klauseln zur globalen Schuldenstreichung zugunsten der LLDC's, die inhaltlich zu der in Abschnitt XII. erwähnten Resolution 94 in Widerspruch steht, sind aus der Resolution 98 nicht entfernt worden. Sie sollen in der nächsten Sitzung des UNCTAD-Handels- und Entwicklungsrates weiter behandelt werden.) Der besonderen Lage der LLDC's soll ferner auf dem Gebiet des Handels Rechnung getragen werden (z. B. im Rahmen von Rohstoffabkommen, in den Allgemeinen Präferenzsystemen bei den GATT-Verhandlungen, bei der Exporterlös-Stabilisierung). Sondermaßnahmen werden außerdem empfohlen auf dem Gebiet der Schifffahrt und hinsichtlich des Technologie-Transfers.

Der UNCTAD-Generalsekretär soll baldmöglichst eine *Sondersitzung zur Abschätzung der Bedürfnisse der LLDC's* einberufen. Die Ergebnisse dieses Treffens werden der Intergouvernementalen Gruppe für die LLDC's bei UNCTAD unterbreitet werden. Ferner soll eine noch einzuberufende *Ad-hoc-Experten-gruppe* sich mit der Untersuchung der besonderen Handelsprobleme der LLDC's befassen.

Zahlreiche Sondermaßnahmen sind für die *Insel-Entwicklungsländer* u. a. auf den Gebieten Schifffahrt, Luftfahrt, Telekommunikationen, Rohstofflöse, Handelspolitik, Tourismus in Aussicht genommen. Für die *küstenfernen Entwicklungsländer* befassen sich die einschlägigen Klauseln der Resolution insbesondere mit Maßnahmen auf den Gebieten Handel, Transport, Telekommunikationen, wirtschaftliche Restrukturierung, Hafenvergünstigungen, Luftfahrt und Tourismus. Der UNCTAD-Generalsekretär soll Vorschläge organisatorischer Art für die Errichtung des von der UNO-Generalversammlung im Dezember 1975 in Aussicht genommenen *Sonderfonds* für küstenferne Entwicklungsländer ausarbeiten.

überschneidet sich. Die Mehrzahl der LLDC's gehört auch zu der Gruppe der MSAC's.

Keine verbindliche Einigung konnte zwischen den Entwicklungsländern über den Zugang küstenferner Entwicklungsländer zum und vom Meere erzielt werden. Die Resolution enthält daher keine diesbezügliche Empfehlung. Während die küstenfernen Länder ihr Recht auf freien Zugang proklamierten, machte eine Anzahl von „Transit“-Entwicklungsländern insofern Vorbehalte geltend.

• • •

Ähnlich wie schon bei anderen UNCTAD- und sonstigen Mammutkonferenzen ist anlässlich der Nairobi-Konferenz erneut die Frage nach dem Wert oder Unwert solcher Veranstaltungen aufgeworfen worden. In seiner Rede im Bundestag Anfang Juni d. J. äußerte Helmut Schmidt Zweifel an der Effizienz solcher Konferenzen mit mehreren tausend Teilnehmern, und er steht mit seiner Skepsis nicht allein. Die eigentlichen Entscheidungen — seien sie substantieller oder prozeduraler Art — werden nicht in Riesengremien getroffen, sondern von einigen Dutzend Persönlichkeiten. So war es auch in Nairobi. Effizienz sollte allerdings nur eines von mehreren Kriterien für die Bewertung von Großkonferenzen sein. Die Tatsache, daß solche Konferenzen für alle Länder der Welt zur Teilnahme offen sind, behält ihr Gewicht, auch wenn, wie in Nairobi, Dutzende von Ländern nur eine Art Kulisse, um nicht zu sagen den Konferenztroß bildeten. Es muß dem einzelnen Land überlassen bleiben, ob es die Kosten für seine Teilnahme tragen will. Übrigens schaltete sich in Nairobi gerade manches kleine Land dynamisch in den Konferenzverlauf ein. Alle Länderdelegationen hatten Gelegenheit, sich vor und hinter den Kulissen aus erster Hand informieren zu lassen und auch der eigenen Meinung Ausdruck zu geben, wobei allerdings die kommunistischen Länder eine Sonderkategorie darstellten. Der vor der Weltöffentlichkeit geführte Dialog machte trotz allen verbalen Leerlaufs die Kontraste zwischen und innerhalb der verschiedenen Ländergruppen transparent und trug teilweise zu ihrer Entschärfung bei. Solange weltweite Konferenzen wie die UNCTAD nur alle drei/vier Jahre stattfinden, ist ihnen die Funktion eines nützlichen Ventils nicht abzuspochen. Es ist nicht gering zu veranschlagen, daß in Nairobi eine abrupte Konfrontation letzten Endes vermieden werden konnte, auch wenn die substantiellen Ergebnisse überaus dürftig sind. Die Einigung über das weitere prozedurale Vorgehen ermöglicht eine Fortführung des begonnenen Dialogs in den nächsten Monaten und Jahren in zahlreichen bestehenden und neu geschaffenen Gremien.

Dritte Welt in der Ersten Welt

Bedingungen entwicklungspolitischer Sensibilisierung *)

I. Krisentendenzen?

Für den Alltag der Menschen in unserer Gesellschaft scheint ein Ereignis, das viele einmal tief schockiert hat, zum modernen Märchen vom bösen Zauberer zu werden: Es waren einmal Ölprinzen aus dem Morgenlande, die sorgten in ihrer Bosheit dafür, daß in der Bundesrepublik die Autos stillstanden und daß Gefahr drohte, man könne die gewohnte Zimmertemperatur nicht mehr halten. Da standen Propheten auf im Lande und predigten: Tuet Buße, kehret um! Leistet Verzicht auf grenzenloses Wachstum, drosselt eure Konsumgelüste und ändert eure Erwartungshaltungen.

Diese böse Geschichte hat zwei Aspekte gehabt: Zum einen gab es einen *Wirklichkeitsschock* in der Ölpreiskrise¹⁾, zum anderen einen *Wissenschock* durch Publikationen wie „Grenzen des Wachstums“ oder „Die Menschheit am Wendepunkt“. Die alarmierenden Studien zeugten eine Menge Folgeliteratur, die teilweise den Charakter von Horrorgeschichten annahm und das ganze Genre negativer Utopien durchspielte: Robert L. Heilbroner antwortete — indem er gegenüber früheren Erwartungen eine ziemliche Kehrtwendung machte — auf die selbstgestellte Frage, ob wir uns die Zukunft anders denn als Fortsetzung von Dunkelheit, Grausamkeit und Unordnung der Vergangenheit vorstellen könnten, mit „Nein“; „und auf die

Frage, ob noch Schlimmeres bevorsteht, müssen wir sagen: ja“²⁾.

Für die vorgestellte Lage wurden und werden Anleitungen produziert, Rezeptwissen für das individuelle Verhalten wie für die Steuerung der Gesamtgesellschaft. B. F. Skinner beispielsweise empfiehlt eine Sozialtechnologie für das Sichabfinden mit der Lage „jenseits von Freiheit und Würde“; daneben gibt es nicht nur gutgemeinte, sondern auch durchaus plausible moralische Programme für den Hausgebrauch³⁾. Mit geradezu wütender Gegnerschaft gegenüber dem wachstumsorientierten Industriesystem und in ruheloser Diskussion von Alternativen kommt Ivan Illich bislang nur zu einer gewissen Bevorzugung von Selbstbegrenzung, die „Konvivialität“ möglich macht, während Wolfgang Harich — in Verehrung des Führers der „Verschwörung der Gleichen“, Gracchus Babeuf, — nur noch an ein „umfassendes System rationierter Verteilung“ glauben kann⁴⁾.

Es ist anzunehmen, daß es unterschwellig eine verbreitete Angst im Blick auf die so beschriebene Zukunft gibt, eine Angst, die durch Klassen und Systeme teilweise hindurchgeht. Darauf zielen wohl Erhards Eppers Bemerkungen zur „Krise der Hoffnung“: „... während die Bundesrepublik ökonomisch bislang weniger als andere Industriestaaten getroffen wurde, scheint sie psychologisch

*) Die Überlegungen dieses Beitrags gehören in den Zusammenhang eines Projekts der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (DGFK), die im Rahmen ihres Schwerpunkts II („Konflikte zwischen westeuropäischen Industriestaaten und Entwicklungsländern und deren friedliche Überwindung“) ein Projekt über „Entwicklungspolitische Sensibilisierung in außerschulischen Lernfeldern“ fördert, das von Hans Eckehard Bahr (Ruhr Universität Bochum) geleitet wird.

¹⁾ B. Fritsch (Die Konsequenzen der internationalen Ökologiekrisis für die Zukunft der Entwicklungsländer, in: H.-B. Peter/J. A. Hauser [Hrsg.], Entwicklungsprobleme — interdisziplinär [UTB 485], Bern, Stuttgart 1976, S. 167—188) erwartet den entscheidenden Kampf zwischen Entwicklungs- und Industrieländern als Verteilungskampf um die Anteile an der Belastung der Biosphäre.

²⁾ R. L. Heilbroner, Die Zukunft der Menschheit, Frankfurt 1976, S. 14. Vgl. auch das neue Sammelserium von G. R. Taylor, Zukunftsbewältigung, Hamburg 1976.

³⁾ Vgl. dazu B. F. Skinner, Jenseits von Freiheit und Würde, Reinbek 1973; W. Schmidbauer, Homo consumens. Der Kult des Überflusses, Stuttgart 1972; F. W. Menne, Menschliche Bedürfnisse und Grenzen des Wachstums, in: Internationale Dialog Zeitschrift, Jg. 6, H. 2, 1973, S. 142—153 und die Bibliographie, S. 184.

⁴⁾ Vgl. Ivan Illich, Selbstbegrenzung. Eine politische Kritik der Technik, Reinbek 1975; W. Harich in: F. Duve (Hrsg.), Technologie und Politik, aktuell-Magazin 2 (Rororo-Tb. 1880), Reinbek 1975, 122.

eher stärker betroffen zu sein" ⁵⁾). Dem widerspricht nicht, daß an der Oberfläche bislang nur erhebbar ist, daß die Menschen eher noch unwilliger geworden sind, wirtschaftliche Eigeninteressen in größeren, schließlich globalen Zusammenhängen zu problematisieren: Entwicklungspolitik z. B. wird nicht als politisches Handeln im Blick auf die eigene Zukunft mit anderen verstanden, sondern als ärgerliche Tatsache, bestenfalls als Zeugnis eigener Großzügigkeit und Überlegenheit. Ohne große Ableitungen über kollektive Verdrängungsprozesse heranziehen zu können, muß man davon ausgehen, daß die Angst mit einem erheblichen Potential für irrationale Reaktionen verbunden ist.

Resignativ stellt das Memorandum der Gemeinsamen Konferenz der Kirchen für Entwicklungsfragen zur UNCTAD IV 1976 in Nairobi fest: „Eine neue Zusammenarbeit zwischen Entwicklungs- und Industrieländern kann nur erfolgreich sein, wenn die notwendigen Änderungen der wirtschaftlichen Strukturen, der politischen Prioritäten und auch des persönlichen und Gruppenverhaltens von der Mehrheit der Bevölkerung in unserer Gesellschaft akzeptiert werden. Gegenwärtig scheint das allgemeine Bewußtsein bei uns in dieser Hinsicht noch immer ‚unterentwickelt‘ zu sein. Die Entwicklungspolitik gehört nicht zu jenen Bereichen, in denen ein entsprechendes Wahlverhalten der Bevölkerung Druck auf politische Parteien und Regierung ausüben könnte.“ ⁶⁾ Entsprechend geringe Erwartungen artikulierte Egon Bahr bei der Übernahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit: „Ich kann kein positives Image für die Entwicklungspolitik in der Öffentlichkeit schaffen. Aber ich kann das Thema neutralisieren.“ ⁷⁾

Politische Parteien, Regierungen und politische „Lager“ bieten vielfach den Untergrund für die verbreitete Stimmung gegen die Überwindung nationaler Eigeninteressen, und das nicht nur, weil Regierbarkeit weiterhin auch abhängig ist von Abgrenzung. Offensichtlich ist, daß dem Handeln der kapitalistischen

Länder weiterhin ein Systemvertrauen darauf zugrunde liegt, daß die im System erzeugten kritischen Lagen durch weitere Leistungen des Systems selbst behoben werden können. Denen, die Krisentendenzen im System oder gar eine Krise des Gesamtsystems diagnostizieren zu können glauben, wird „Krisengerede“ vorgeworfen, das erst herstellen solle, was gar nicht vorhanden sei ⁸⁾). Dabei scheint Systemvertrauen — im Blick auf die erfolgreiche Steuerung der Gesamtgesellschaft im globalen Zusammenhang — auch die Anstrengungen der staatssozialistischen Länder zu prägen, wenigstens in der propagierten Ideologie. So schreibt selbst Jürgen Kuczynski in einer Kritik der Theorien des Null-Wachstums, daß z. B. die Rohstofffrage für die Länder des realen Sozialismus zwar eine Ärgerlichkeit sei, aber kein fundamentales Problem: „Das heißt, alle Probleme, die die Autoren (der ‚Grenzen des Wachstums‘ u. a.; F. W. M.) als ‚fundamentale Weltprobleme‘ aufgerollt haben, sind in den sozialistischen Ländern heute entweder überhaupt keine Probleme oder solche, die im Laufe der Zeit gelöst werden. In einer sozialistischen Welt, in der der Sozialismus überall gesiegt haben wird, werden sie alle schnell gelöst sein.“ ⁹⁾

Erlauben aber die Problemlösungskapazitäten beider Gesellschaftssysteme solch starke Aussagen? Hat die berechtigte Kritik an den Weltmodellen von Forrester und Meadows, aber auch an den schon differenzierteren von Mesarovic und Pestel die Feststellung lebensbedrohender Krisentendenzen als übertrieben erwiesen? Hat insbesondere die Einsicht, daß Globalstudien dieser Art als Disziplinierungsmittel für die Dritte Welt taugen und auch eingesetzt wurden, die Problematik der Entwicklung als eines weltweiten Prozesses auf-

⁸⁾ Vgl. K. Sontheimer, Allenthalben das Gerede von der Krise. Bemerkungen zu einer geistigen Modeerscheinung, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 300, Silvester 1975/Neujahr 1976; verschiedene Beiträge in: „Lebensqualität“. Von der Hoffnung, Mensch zu sein. Mit Beiträgen von E. W. Böckenförde u. a., Köln 1974; I. Fetscher/H. E. Richter (Hrsg.), Worte machen keine Politik. Beiträge zu einem Kampf um politische Begriffe (Rororo-aktuell 4005), Reinbek 1976.

⁹⁾ J. Kuczynski, Das Gleichgewicht der Null. Zu den Theorien des Null-Wachstums, = Zur Kritik der bürgerlichen Ideologie 31, Frankfurt/M. 1973, S. 71. Äußerungen über die Einschätzung der Wachstumsfrage in der Sowjetunion und der DDR in einem Gespräch zwischen Wolfgang Harich und Freimut Duve sowie im Protokoll eines Gesprächs sowjetischer Naturwissenschaftler in: F. Duve (Hrsg.), Technologie, S. 109 ff. Harich kann dabei auf eine eigentümliche Koalition zwischen Sprachrohren deutscher Wirtschaftskreise und von DDR-Autoren verweisen.

⁵⁾ E. Eppler, Ende oder Wende. Von der Machbarkeit des Notwendigen, Stuttgart 1975.

⁶⁾ Vgl. die Dokumentation in: Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt, Nr. 8 vom 22. Februar 1976. Dahrendorf klagt — allerdings im Blick auf die Unterstützungsbereitschaft für formelle internationale Organe —: „Selten sind diejenigen, denen es mit der internationalen Solidarität ernst ist, einsamer gewesen, entfernter von jeder politischen Basis, abgesehen von der kleinen Schar der Internationalisten selbst, als heute“ (S. 144 f.).

⁷⁾ So jedenfalls zitiert ihn DER SPIEGEL, Nr. 1—2, 1976, S. 22.

gelöst? Hat sich die Lage wieder „entkrampft“ oder ist weiter davon auszugehen, daß in den siebziger Jahren dieses Jahrhunderts eine fundamentale Zäsur stattfindet, durch die ein neuer epochaler Trend eingeleitet wird?

Eine Art ‚Schwellenbewußtsein‘ begegnet uns gegenwärtig in vielfachen Ausformungen, nachdem das Strohfeuer eifertiger Äußerungen herabgebrannt ist: In seinem überaus erfolgreichen (was sagt hier ein Bucherfolg?) Buch „Ein Planet wird geplündert“ schreibt Herbert Gruhl: „Dieses Buch ist die Antwort eines Politikers auf die Herausforderungen einer weltgeschichtlichen Situation, die es noch nie gab, solange Menschen auf diesem Planeten leben. Insofern lassen sich auch keine ähnlichen Krisen aus der Geschichte heranziehen, um daraus Lehren für die weitere Entwicklung zu ziehen.“¹⁰⁾ Ralf Dahrendorf spricht von einem historischen Themenwechsel, dessen Ansätze in der Energiekrise von 1973 gebündelt und bewußt geworden seien; er bezeichnet den historischen Wechsel als den von der Expansion zur Melioration (vom Wachstum zur qualitativen Verbesserung). Erhard Eppler formuliert: „Wir müssen erst einmal begreifen, daß wir an einem historischen Wendepunkt stehen: von einem Zeitalter der Grenzüberwindung zu einem Zeitalter der Grenzbestimmung, von einem Zeitalter der unbegrenzten Möglichkeiten zu einem der möglichen Begrenzungen, von einem Zeitalter

partiellen Überflusses zu einem Zeitalter, wo wir erkennen, was überflüssig ist.“¹¹⁾

Zufällig handelt es sich bei den zitierten Autoren um Repräsentanten der drei im Bundestag vertretenen Parteien (zufällig deshalb, weil man nicht sagen kann, ihr Problembewußtsein sei Allgemeingut der bundesrepublikanischen Volksvertreter; jeder von ihnen hatte in seiner Partei Schwierigkeiten). Aus welchen Motivlagen auch immer diese sich ankündigende Grundübereinstimmung entstanden ist — es wäre töricht, sie mit einer Verschwörertheorie der bürgerlichen Parteien abzuwerten.

Entwicklungspolitische Sensibilisierung sollte von diesem Basis-Konsens über die „Unteilbarkeit der Entwicklung der ganzen Welt“ (Peter/Hauser) ausgehen¹²⁾; sie muß aber die Gefahr, daß mit Hilfe einschüchternder Lagebeschreibungen sozio-politische Fügungsstrukturen durchgesetzt werden sollen, in ihr Kalkül mit aufnehmen. Das bedeutet, daß sie nicht als Weckung von Bewußtsein bei sozialpolitisch Starken für die „ganz anderen“ Probleme sozial Schwacher konzipiert werden darf, sondern als *Aktivierung und Mobilisierung für die kritische Lage der Menschheit*. Dies soll nicht aus-, sondern einschließen, daß der jeweils „richtige“ Entwicklungspfad nicht vorgeschrieben bzw. erpreßt, sondern in einem Prozeß möglichst umfassender Beteiligung der Betroffenen selbstbestimmt (authentisch) gewählt werden kann¹³⁾.

II. Sensibilisierung für die Lage der Menschheit?

Entwicklungspolitische Sensibilisierung soll also vorgestellt werden als Prozeß in sozialen Einheiten (welche Einheiten gemeint sind, wird noch unter dem Stichwort „Adressaten“ zu verhandeln sein), wobei die globale Lage als letzter Bezugsrahmen gilt. Die Erde kommt als konkrete (nicht nur gedachte, entworfen) Einheit in den Blick — nicht mehr, nicht weniger.

Nicht mehr: Es wird davon ausgegangen, daß es derzeit und auf absehbare Zeit keine nennenswerten außerirdischen Hilfsmittel zur Lö-

sung von Problemen der Menschheit gibt¹⁴⁾. Nicht weniger: Die Probleme, für die sensibilisiert werden soll, sind die der Menschheit, selbst wenn sie in ganz kleinen Einheiten

¹⁰⁾ H. Gruhl, Ein Planet wird geplündert. Die Schreckensbilanz unserer Politik, Frankfurt 1975, S. 11.

¹¹⁾ E. Eppler, a. a. O., S. 18.

¹²⁾ Peter/Hauser (Hrsg.), Entwicklungsprobleme, S. 8.

¹³⁾ Vgl. dazu T. Leuenberger, Autarkie — Regionalisierung oder Integration; P. Trappe, Aspekte des „Development from Below“ und der „Popular Par-

ticipation“, beide in: Peter/Hauser (Hrsg.), Entwicklungsprobleme, S. 67—89 und S. 189—207.

¹⁴⁾ Damit ist natürlich nicht gesagt, daß etwa das Hudson-Institut und Herman Kahn nicht schon den Terminplan für die Erschließung außerirdischer Hilfsquellen haben. Nach einer Meldung des STERN (Nr. 32 vom 29. 7. 1976) sieht er vor: „1987 Rohstoffvorkommen auf dem Mars sind kartographiert. Bergbaukonzerne interessieren sich für Raumfahrt. 1990 Erste Landung eines Menschen auf dem Mars. 1995 Industrieunternehmen produzieren im Weltraum Substanzen, die nur in der Schwerelosigkeit oder im Vakuum herzustellen sind. 2000 Die Besiedlung des Weltraumes beginnt mit der Errichtung einer ersten großen Raumstation. 2005 Auf dem Mars werden die ersten Bergwerke eingerichtet. 2040 Auf dem Mond leben schon 100 000 Menschen. 2110 Im Weltraum leben mehr Menschen als auf der Erde.“

„verarbeitet“ werden müssen. Das Problem *entwicklungspolitischer Sensibilisierung kann geradezu definiert werden als eine ‚didaktische‘ Aufgabe, wieweit umfangreiche, den Alltag scheinbar nicht betreffende Probleme in teilweise sehr kleine Dimensionen vermittelt werden können.*

Auf verschiedenen Ebenen der Argumentation wird nun bestritten, daß es notwendig, ja, daß es möglich sei, „Weltweites“ auf folgenreiche Weise an die Menschen in ihrer Alltagswelt heranzubringen. Der Bezug des moralischen Bewußtseins auf die Menschheit insgesamt — so wird behauptet — sei immer eine fromme (im Christentum eine mehr verzweifelt als wirkungsvoll festgehaltene) Selbsttäuschung gewesen, internationale Solidarität werde häufig zur Verschleierung ganz anderer Interessen benutzt. Der Sozialphilosoph Arnold Gehlen meinte daher, man müsse den Solidaritätskomplex strikt innerhalb der Familienorganisationen lokalisieren. Würden das Sippen-Ethos bzw. die Verhaltensregulationen über die Großfamilie hinaus ausgedehnt und entdifferenziert, so entstehe „eine Art abstrakter Familiarität“, die nicht mehr organisierbar sei¹⁵⁾. Als Folge einer Ausdehnung des Adressatenkreises von der (familiären) Solidarität auf die „Menschheit“ unter der „Ideologie von der substanziellen Gleichheit aller Menschen“ erwartet er gerade ein zunehmendes Verblässen von Verpflichtungsgehalten, eine Hemmung unterscheidender Rechte gegenüber anderen Gruppen. Das wiederum müsse schließlich enden in der „Vorherrschaft des zahlenstärksten Volkes kraft seiner biologischen Mächtigkeit“. Gehlen sieht zumindest der Alleinherrschaft dieses Ethos solange mit Besorgnis entgegen, „als es keine Weltgesellschaft in einem Weltstaat gibt und es daher noch offenbleibt, welcher Kontinent einmal seine Eigeninteressen als die der Menschheit ausgeben wird“¹⁶⁾. Gehlen hält die Bundesrepublik — in seiner Sicht eine politisch ohnmächtige Ge-

¹⁵⁾ Den „Familiarismus“ der Christlichen Sozialwissenschaften und kirchlicher Ideologien trifft diese Kritik weitgehend, so etwa, wenn der katholische Weltkongreß von Philadelphia unter das Thema „Die Eucharistie und der Hunger der menschlichen Familie“ gestellt wird (vgl. FAZ, Nr. 174 vom 9. 8. 1976). Die Theorie A. Etzionis (Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse, Opladen 1975) erlaubt zugleich eine Kritik solcher mehr oder minder naiv-idealistischer Vorstellungen über die Steuerung gesellschaftlicher Großstrukturen durch „Liebe“ und verneint nicht die Chancen der Intervention von einzelnen und Kleingruppen („kohäsive Einheiten“).

¹⁶⁾ A. Gehlen, *Moral und Hypermoral. Eine pluralistische Ethik*, Frankfurt 1970, bes. S. 84 ff.

sellschaft — für den Ort einer sehr hörbaren Propaganda dieser überspannten humanitaristischen Weltbürgergesinnung und konnte sich besser im Bemühen des russischen und chinesischen Kommunismus „um die eigentlich politischen Tugenden“ wiederfinden¹⁷⁾.

Daß die Gesellschaft „dem Handeln des einzelnen gar nicht zugänglich“ sei¹⁸⁾, davon geht auch der systemtheoretisch orientierte Bielefelder Soziologe Niklas Luhmann aus. Er stellt die Möglichkeit und Notwendigkeit in Frage, sich für eine Steuerung weltgesellschaftlicher Probleme noch auf normative Mechanismen beziehen zu können, zumal wenn diese von der Motivation einzelner oder von Gruppen abhängig sind. Ganz im Sinne Gehlens hält er Politik für nach wie vor darauf angewiesen, den benötigten (regionalen) Konsens aus „Gefahren“, Frontenbildungen und Interessengegensätzen zu gewinnen, die eigene soziale Lage also in bezug auf Grenzen zwischen Menschen zu stabilisieren. Für Luhmann vermag das umfassende Sozialsystem „Weltgesellschaft“ vor allem durch kognitive Mechanismen wechselseitiger Anpassung integriert werden: durch Wissenschaft und Technologie, Wirtschaft, öffentliche Kommunikation oder internationale Verhandlungen¹⁹⁾. Diese Mechanismen können oder müssen sogar abgekoppelt werden davon, was die Menschen der beteiligten Gesellschaften unvermittelt denken und fühlen.

Die theoretischen Positionen von Gehlen und Luhmann wurden angedeutet, weil sie zum einen in vielschichtigen Vermittlungen Wirkung zeitigen, wobei die Verdünnung der Gedanken den Wirkungen keinen Abbruch tut; zum anderen sind sie selbst schon die Theoretisierung verbreiteter Überzeugungen, die durch die theoretische Formulierung den Anschein unumstößlicher Gesetzmäßigkeit erlangen. Die Ausformulierungen dieser Standpunkte schaffen entlastende Rechtfertigungen für den Verzicht von einzelnen oder Gruppen auf Anstrengungen in Richtung einer Beteiligung an „großer Politik“, entmutigen den, der sich noch Chancen einer Mitsprache und Mitwirkung ausgerechnet hat.

¹⁷⁾ Vgl. A. Gehlen, *Über die Wurzeln der menschlichen Moral*, in: *Neue Deutsche Hefte* 145, H. 1, 1975, S. 3—16.

¹⁸⁾ A. Gehlen, *Wurzeln*, S. 16.

¹⁹⁾ Zur Einführung in Luhmanns Argumentation allgemein und speziell zu diesem Problem sollte man zwei Aufsätze nebeneinander lesen: 1. *Die Weltgesellschaft*, in: *ARSP*, LVII/1, 1971, S. 1—35; 2. *Das Phänomen des Gewissens und die normative Selbstbestimmung der Persönlichkeit*, in: F. Böckle/E. W. Böckenförde (Hrsg.), *Naturrecht in der Kritik*, Mainz 1973, S. 223—243.

Als Beschreibung breiter gesellschaftlicher Praxis ist es ja nicht falsch, festzustellen, daß sich die Menschen überwiegend mit den Abziehbildern weltweiter Ereignisse anfüllen, aber die nähere Umgebung mit ihren Vorgängen nicht verstehen; daß sie vor den Bruchstücken der „großen Lage“ nur abstumpfen können oder sich entrüsten — allenfalls „leidenschaftlich gefühlsgereizt, aber tatenarm“²⁰⁾. Und die Tagespolitik rechnet durchaus damit, daß sich Zustimmung eher durch „Gefahren“, Polarisierungen und Ausspielen von Interessengegensätzen „im nationalen Interesse“ als durch „Zugeständnisse“ erreichen läßt: „Daß es eine Solidarität mit den Leidenden geben könnte, die über Staatsgrenzen hinausreicht, gilt immer noch als ‚Ideologie‘, daß es keine geben könne, als Realismus.“²¹⁾

Die Möglichkeit und Notwendigkeit — auch das anfängliche Gelingen — solcher Solidarität voraussetzend, haben auch Oskar Negt und A. Kluge in einer (Selbst-)Kritik der „Neuen Linken“ festgestellt, daß in der Studentenbewegung die Wechselwirkung zwischen unmittelbarer und vermittelter Erfahrung nicht ausreichend berücksichtigt worden sei. Für Bevölkerungsmehrheiten seien weltgeschichtliche Zusammenhänge nur zu jener abstrakten Gegenwärtigkeit gelangt, wie sie die Massenmedien in der zusammenhanglosen Vorstellung von Ereignissen bewirke (eben zu jener Abziehbild-Erfahrung Gehlens, die eine Form der Verhinderung auch mittelbarer Erfahrung ist). Diese abstrakte Gegenwart aber „stieß auf bereits formulierte politische und

moralische Haltungen und Bewertungen, die Ausdruck der Erfahrung der Aussichtslosigkeit konkreter politischer Einflußnahme auf das System waren“²²⁾. Langsam erst wuchs die Einsicht, daß das Begreifen einer Totalität in mittelbarer Erfahrung nur praktisch werden kann, wenn sie in den Lernrhythmus unmittelbarer Erfahrung einbezogen wird. Die unterschiedliche, aber in der Miserabilität gleiche Lage der Länder der Dritten Welt und deren Verflechtung mit der eigenen kann also bei Mehrheiten nicht durch moralische Appelle und politische Wertabstraktionen einsichtig und herausfordernd gemacht werden.

Die Aufmerksamkeit wird nach diesen Einwänden auf soziale Einheiten und Prozesse gelenkt, die als Zwischenglieder einer Vermittlung von Alltagserfahrung und moralisch-politischem Globalbewußtsein dienen können. Es soll weiter festgehalten werden daran, daß die Vermittlung sich nicht (allein) auf gesellschaftliche Eliten oder gar auf subjektlose Prozesse beziehen sollte, sondern *Bevölkerungsmehrheiten* im Auge hat. Wenn gesellschaftliche Wirklichkeit als von Menschen gemachte anzusehen ist, dann können die zitierten Vorstellungen zwar zur Vorsicht und Sorgfalt mahnen, nicht aber den Entwurf einer auf Mehrheiten abgestützten politischen Aktivierung und Mobilisierung von vornherein unter den Bann der Vergeblichkeit stellen. Entwicklungspolitische Sensibilisierung wird daher vorläufig verstanden als *das Bewirken handlungsorientierender Betroffenheit von der globalen Lage bei Bevölkerungsmehrheiten, die objektiv von dieser Lage immer schon betroffen sind.*

III. Wer soll entwicklungspolitisch sensibilisiert werden?

Gerade wenn man das über die Krisentendenzen und die Bestimmung der globalen Lage als Bezugsrahmen Gesagte ernst nimmt, leuchtet es nicht unbedingt ein, Bevölkerungsmehrheiten als Adressaten entwicklungspolitischer Sensibilisierung anzuzielen. Skinners Präparierung der Individuen zur Einfügung in die ‚kulturellen Kanäle‘ oder Harichs drakonische Verteilungsdiktatur scheinen — je zutreffender die politischen Diagnosen sind — aussichtsreicher für die notwendigen Korrekturen des Bewußtseins zu sein. Niemand kann aber letztverbindlich sagen, was das Aussichtsreichste in der gegenwärtigen Lage ist; das Projekt entwicklungspolitischer Sensibili-

sierung muß mit langen Sequenzen im lebensgeschichtlichen Wandel von Menschen, mit ihrer kulturellen und sozialen Geschichte rechnen. An den Dingen, für die die Zeit drängt bzw. bei denen kaum mehr etwas zu helfen ist, kann sie in keinem Falle noch etwas ändern. Von einem Satz wie dem: „Die Verschiebung einer ‚drastischen Bevölkerungspolitik‘ in Südasien von 1990 auf 1995 würde — da die Lebensgrundlagen fehlen — den Tod von 170 Millionen Kindern bewirken“²³⁾, könnten sich Änderungswillige entmutigt fühlen.

²⁰⁾ A. Gehlen, *Hypermoral*, S. 162.

²¹⁾ E. Eppler, *Ende*, S. 52.

²²⁾ O. Negt/A. Kluge, *Öffentlichkeit und Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit*, Frankfurt 1973², S. 153.

²³⁾ E. Eppler, *Ende*, S. 10.

Wäre es für das überhaupt noch Mögliche gleichwohl nicht besser, sich mit dem Programm der Sensibilisierung an Eliten, an vordefinierte Entscheidungs- und Handlungsträger, nicht aber an Entscheidungsbetroffene zu wenden? Die Bevorzugung von Bevölkerungsmehrheiten muß also noch genauer begründet werden, was dadurch geschehen kann, daß man sowohl nach der größeren Effektivität wie der Legitimation der Eliten fragt, die hier zur Debatte stehen können.

Die gegenüber einer Sensibilisierung vermutlich widerständigsten Eliten dürften jene sein, die — in welcher Form immer — vom gegenwärtigen Stand der Beziehungen zwischen Metropolen und Peripherie und vom Verhältnis der Mehrheiten zueinander profitieren. Gemeint sind damit vor allem jene Träger des Wachstumsmythos, für die ökonomische Produktivität und technische Rationalität beherrschend sind. Peter L. Berger spricht im Hinblick auf sie von einem „Praxismaterialismus“²⁴⁾. Ihre ausdrückliche Ablehnung als alleinige „Adressaten“ und „Multiplikatoren“ erscheint allerdings nicht mehr so willkürlich, wenn man bestimmte Äußerungen über ihre „Verantwortung“ zur Kenntnis nimmt²⁵⁾.

Jenseits ideologischer Unterschiede verbindet die *technischen und wirtschaftlichen Eliten* in kapitalistischen, staatssozialistischen und unterentwickelten Ländern eine „praxismaterialistische“ Orientierung. Solche Eliten neigen dazu, sich gleichsam „oberhalb“ von Konsensformungsprozessen vor allem auf der Grundlage technischer und wirtschaftlicher Prozesse zu arrangieren. (Konsensformung meint „aufwärtsgerichtete“, die „Basis“ einbeziehende Prozesse, durch die die Übereinstimmung von Zielen, Mitteln und Prioritäten in der Politik erhöht wird²⁶⁾).

Bei diesen Eliten des Geldes und des technischen Wissens ist — im Sinne unseres Kon-

zepts — eher eine Gegenbewegung erwartbar, eine Erhöhung der Wahrnehmungs- und Handlungsbereitschaften gegen Sensibilisierungsprozesse, zumal wenn sie die ökonomische Produktivität und technische Rationalisierung in Frage stellen. Unterstützung finden sie bei Meinungsführern von Medien, die die gleichen Grundüberzeugungen teilen. In einem Leitartikel der FAZ schreibt zum Beispiel E.-O. Maetzke, Entwicklungspolitik reduziere sich letztlich auf „die Geldhergabe für irgendwelche Dritte“; Sinn habe sie, wenn sie dazu beitrage, „der deutschen Politik über die Runden zu helfen, beispielsweise im Blick auf die Energie- und Rohstoffversorgung“²⁷⁾.

Man kann also sehr direkt sagen: Die Manager eines multinationalen Konzerns und dieser Konzern als Akteur sind keine Adressaten für Sensibilisierung und Aktivierung. Denn selbst wenn sie ihrem Programm nach, ja selbst wenn sie faktisch „zum Wohle der Menschheit“ arbeiteten, würde dieses vom Verfahren her unserem Projekt nicht weiterhelfen, denn jene Arbeit geschieht abgekoppelt von Konsensformungsprozessen. Solche Aussage über ökonomische und technische Eliten schließt nicht aus, daß sich von dieser Elite distanzierende einzelne oder Gruppen wichtige Signalfunktionen für Sensibilisierung übernehmen können²⁸⁾. Es geht dann aber eben eine Abkehr von der „praxismaterialistischen Orientierung“ voraus.

Entsprechend der Kritik an formaldemokratischen Verfahren überhaupt ergeben sich auch Einwände gegen eine Bestimmung der *politischen Eliten*, auch der multi- und internationalen, als vorzügliche Adressaten²⁹⁾. Gegen diese Zielgruppe seien folgende Argumente angeführt:

— Der Staat handelt — auch für den Durchschnittsbürger zuweilen erkennbar — unter

²⁷⁾ FAZ Nr. 153 vom 6. Juni 1974. Noch deutlicher wird Senator E. H. Dr. Franz Burda in seiner Kolumne in: „Die Bunte“ Nr. 27 vom 23. Juni 1976: „... zahlen, zahlen und nochmals zahlen. Was wir in rund 60 Jahren bei zwei Weltkriegen erarbeitet haben, wollen die Entwicklungsländer in rund fünf Jahren für sich kassieren.“ Im Blick auf die Bundestagswahl 1976 empfiehlt er deshalb: „Bundeskanzler kann nur ein starker Mann werden, der mit viel Geschick und Härte unsere Außenpolitik lenken kann. Sonst werden wir nämlich unseren Lebensstandard ganz gewaltig herabsetzen müssen.“

²⁸⁾ Gemeint sind Experten wie jene drei leitenden Angestellten von General Electric, die wegen ihrer Bedenken gegen die nukleare Energieerzeugung zurücktraten und sich einer Bürgerinitiative angeschlossen, die sich die Aufklärung der Bevölkerung zum Ziel gesetzt hat. Vgl. Frankfurter Rundschau Nr. 30 vom 5. Februar 1976.

²⁴⁾ Vgl. Peter L. Berger, *Welt der Reichen — Welt der Armen. Politische Ethik und sozialer Wandel*, München 1976, S. 63.

²⁵⁾ Der Zusammenhang von wirtschaftlichem Interesse, politischer Macht und globaler Verantwortung läßt sich an der Rolle der multinationalen Konzerne, an ihrem Fremd- und Selbstbild diskutieren. Vgl. dazu R. J. Barnett/R. E. Müller, *Die Krisenmacher. Die Multinationals und die Verwandlung des Kapitalismus*, Reinbek 1975; J. S. Nye Jr., *Multinationale Konzerne in der Weltpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/75, S. 25—38; *Die Einstellung der jungen Generation zu multinationalen Gesellschaften. Eine Studie im Auftrag des Jugendwerks der Deutschen Shell*, durchgeführt von IJS Institut für Jugendforschung, Hamburg 1974.

²⁶⁾ Vgl. A. Etzioni, *Gesellschaft*, S. 480.

dem „Postulat der Unwissenheit“²⁹⁾: Oft ist in Situationen zu handeln, die chronische Mängel an Analyse, Interpretation und Vorhersage aufweisen. Das letzte ist für die in Rede stehende Problematik besonders schwerwiegend, weil sie definitionsgemäß „zukunftsweisend“ ist: Es ergibt sich notwendig zuzeiten eine verhängnisvolle Entsprechung zu der Anleitung „Kauf' heute, zahl' später“. Die plausible Empfehlung, nur solche politischen Entscheidungen zu treffen, durch die keine negativen Folgen erwartbar sind, bleibt weitgehend ein frommer und einseitiger Wunsch, weil sich über die vermutlichen Grenzen von Politik und ihren jeweils wahrscheinlichen Preis wiederum kaum Einigkeit erzielen läßt und überdies auch Nichthandeln verhängnisvoll sein kann. Für Politiker, die zu die Tages- und Parteipolitik übergreifenden Überlegungen befähigt sind, ist diese Knappheit an Information und Zeit eine bedrückende Dauererfahrung³¹⁾.

— Verstärkend kommt das Eigeninteresse jeder Regierung hinzu. So erklärt Erhard Eppler, in den Industrieländern verbreite der Verlust von einer Million Wählerstimmen bei Regierung wie Opposition mehr Schrecken als der Hungertod von einer Million Menschen in Südasien. Es werde überall nur das getan, was die Machtverhältnisse zu erlauben oder zu gebieten scheinen, nicht, was die Zukunft der Menschen sichert: „... die Energien einer Regierung wenden sich um so weniger den Zukunftsaufgaben zu, je dringender dies geboten wäre“³²⁾.

— Entwicklungshilfe ist in der staatlichen Politik ein ausgesprochenes Seitenthema³³⁾. Diskussionen um die Auflösung eines eigenen

²⁹⁾ R. Dahrendorf, Die neue Freiheit. Überleben und Gerechtigkeit in einer veränderten Welt, München 1975, S. 138 ff., plädiert gegen den neuen Pragmatismus kurzfristiger Scheinlösungen, für Horizonterweiterung der politisch Handelnden und Kompetenzausweitung internationaler Organe.

³⁰⁾ Vgl. P. L. Berger, Welt, S. 171 ff. Das Argument wendet sich also gegen Zwillingsformeln, die Kompetenz gegen Nicht-Kompetenz beschreiben: Experte/Laie; Behörde/Publikum. Es wehrt auch die Forderung ab, wer eingreifen wolle in einen soziopolitischen Entscheidungsprozeß, der müsse erst einmal lückenlose Kenntnisse des Sachverhalts besitzen („Haben Sie überhaupt eine Ahnung, worum es hier geht ...“). Lebenspraktisch geht es immer um Grade von Wissen/Nicht-Wissen in Entscheidungssituationen.

³¹⁾ Vgl. dazu insgesamt die Arbeiten von Dahrendorf, Gruhl, Eppler u. a.

³²⁾ E. Eppler, Ende, S. 14: „... die Frage, ob der politische Mandatsträger nur an vorhandenes Bewußtsein zu appellieren oder ob er selbst zur Bewußtseinsbildung beizutragen habe, wird aus einer Frage des politischen Geschmacks oder Temperaments zur Kardinalfrage aller Politik“ (S. 61).

Ministeriums für diese Aufgaben bei Regierungsbildungen und -umbildungen, um die Übernahme seiner Aufgaben durch die Ministerien für Wirtschaft und/oder Äußeres zeigen an, daß Entwicklungshilfe überwiegend als abhängige Variable der politischen Zentralthemen gewertet wird. Demgegenüber muß das Konzept entwicklungspolitischer Sensibilisierung jedoch von einer Umwertung ausgehen, wie sie Erhard Eppler verlangt „Erst wenn Entwicklungspolitik eine Dimension unserer Rohstoff-, Energie-, Agrar-, Handels- und Strukturpolitik, ja sogar unserer Forschungspolitik und unserer Einkommenspolitik wird, kann Entwicklungshilfe mehr sein als ein Ablaßpfennig zur Beruhigung des eigenen mehr oder minder schlechten Gewissens.“³⁴⁾

— Die staatliche Entwicklungspolitik knüpft mehr oder weniger entschieden am technologischen und ökonomischen Eigeninteresse unserer Gesellschaft an, wie es von Experten definiert wird. Dieses Eigeninteresse orientiert sich an der Leistungsfähigkeit und Konkurrenz gesamtgesellschaftlicher Akteure, unterstellt immer noch einen weitgehend funktionierenden Marktmechanismus und hält alle Leistungen für konjunkturabhängig. Zwar wird auch unser Projekt von der Annahme bestimmt, es sei bei der Sensibilisierung auszugehen von den Bedürfnissen und Eigeninteressen, meint damit aber die der konkret existierenden Menschen in ihrer Alltagswelt, nicht die der gesellschaftlichen Makro-Akteure³⁵⁾.

Wirtschaftliche und professionell-politische Eliten sollen damit als Adressaten von Sensibilisierung nicht schlechthin abgelehnt werden. Da ihre besondere und so eben nicht verallgemeinerungsfähige Interessenlage jedoch dem Ziel universaler sozialer Gerechtigkeit widerstreitet, müssen sie zumindest selbst in den Prozeß der Konsensformung eintreten. Die Vertretung der Interessen der Dritten

³³⁾ Diese Einsicht setzte DER SPIEGEL in ein Genre-Bild um: „Einsam hockte Egon Bahr auf der Regierungsempore des Deutschen Bundestages. Keiner der Minister-Kollegen hatte sich ins Parlament bemüht, der Kanzler ließ sich mit dringenden Regierungsgeschäften entschuldigen, die Presstribüne war leer. Unten im weiten Plenum verloren sich knapp 30 Abgeordnete. Es war Freitag, der 28. November 1975, auf der Tagesordnung des Hohen Hauses stand die Entwicklungspolitik der Bundesregierung.“

³⁴⁾ E. Eppler, Ende, S. 114.

³⁵⁾ Im Zusammenhang eines Projekts zur entwicklungspolitischen Sensibilisierung ist es notwendig, eine Debatte über Grundbedürfnisse zu führen. Vgl. dazu einführend die Arbeiten von Etzioni; ferner K. O. Hondrich, Menschliche Bedürfnisse und soziale Steuerung (Rororo-Studium 68), Reinbek 1975.

Welt kann sonst nur durch Zufall dann zu ihrem Programm werden, wenn sie mit den eigenen Interessen übereinstimmt (natürlich ist der Fall denkbar, daß sich ein Konzern mit der Bevölkerung etwa gegen die nationale Oberschicht zu verbünden versucht).

Aus strukturellen Erwägungen ist ähnliches auch anzunehmen für jene *Experten, die das gesamtgesellschaftlich verfügbare Grundlagenwissen über das Problem makrostruktureller Entwicklung produzieren*. Offenkundig ist dies für jene apologetische bzw. affirmative Forschung, die Herrschafts- und Rezeptwissen für aller Art „Eindämmungsstrategien“ gegen die Ansprüche der unterentwickelten Gesellschaften produziert. Gegenüber aller Wissensproduktion in diesem Bereich läßt sich Bergers Postulat des „kognitiven Respekts“ anwenden, das auch ein Erbteil von gewissen Ansätzen der Ethnologie und Kulturanthropologie ist³⁶⁾. Dieser Respekt erwächst aus der Einsicht, daß jeder Mensch als Experte seiner Alltagswelt gelten kann und Skepsis angebracht ist, wenn ein Außenstehender behauptet, ein überlegenes Wissen über die Welt eines in ihr Lebenden zu haben: „Im Bereich der Entwicklungspolitik häufen sich die Fälle, in denen kostspieliges Unheil zu vermeiden gewesen wäre, hätten die politisch Verantwortlichen weniger auf die von außen herangeholten Experten gehört — und entsprechend mehr auf das, was die Betroffenen zu sagen gehabt hätten.“

Dieses erkenntnisleitende Postulat wird von Berger durch das politische nach „kognitiver Mitbestimmung“ ergänzt, die ausgeht von der „Fähigkeit derjenigen, auf die eine Politik abzielt, an den zu treffenden Entscheidungen mitzuwirken“. Wiederum auf die Entwicklungspolitik angewandt, fordert er als Minimum „Respekt vor der Vielfalt und vor der Wesensart traditioneller Wirklichkeitsauffassungen“³⁷⁾. Ob solche Zurückhaltung jedoch zu einer Politik der radikalen Nicht-Einmischung führen sollte oder überhaupt kann, muß man bezweifeln; denn z. B. Hilfe beim Widerstand gegen bloße Modernisierung könnte erwünscht und zu rechtfertigen sein³⁸⁾.

³⁶⁾ Vgl. dazu L. G. Löffler, Die Entwicklungsproblematik aus ethnologischer Sicht, und: R. Preiswerk, Kognitive Grundlagen westlichen Handelns in der Dritten Welt; beide in: Peter/Hauser (Hrsg.), Entwicklungsprobleme, S. 29—47 und S. 151—165; W. Rudolph, Der kulturelle Relativismus. Kritische Analyse einer Grundsatzfragen-Diskussion in der amerikanischen Ethnologie, Berlin 1968.

³⁷⁾ P. L. Berger, *Welt*, S. 161 f., 226.

³⁸⁾ Berger überzieht seine Forderung in einem — teilweise sicher begründeten — Anti-Intellektualismus (die Formeln sind bekannt: Die Intellektuellen

Von dem Gesagten her verbietet sich auch, an den Doppeladressaten *Forschungsautorität* (bei uns zumeist die Elite von Hochschule und Instituten) und *Kontrollautorität* (politische Elite) zu denken. Die Praxis anwendungsorientierter Wissenschaft lehrt, daß Experten, die Grundlagenforschung für die Suche nach politischen Alternativen treiben, sich von Interessen nicht freihalten können; ebenso sind Politiker geneigt, die jeweils „passende“ Expertise einzuholen: „Zum Thema der Gefährlichkeit von Kernkraftwerken kann sich der Politiker heute jede Art von wissenschaftlichem Gutachten bestellen, weil er im voraus weiß, welcher Wissenschaftler welche Meinung vertritt.“³⁹⁾ Diese Möglichkeiten setzen bei beiden Partnern nicht von vornherein Korruption von Wissen oder von Macht voraus, sondern deuten auf die unauflösbare Verwobenheit von Realitätsprüfung und -bewertung hin.

Angesichts der Mechanismen von staatlicher Forschungsförderung und wissenschaftlicher Politikberatung bildet sich auch häufig ein Problemkonformismus aus, der Blindheit für fruchtbare Alternativen erzeugt und Kontrollmechanismen ausschaltet. Bevorzugt werden positivistische Wissenschaftler oder jedenfalls solche, die „Handfestes“ für das politische Management bieten; Zukunftsforscher werden leicht als Sonntagsredner eingestuft (und auch wohl eingesetzt). „Theoretiker mit Zweifeln und Politiker mit Skrupeln“ (Berger) haben zumeist einen schweren Stand.

Die Folgediskussionen und -entwicklungen der Studentenbewegung lassen es geraten erscheinen, auch *die Intellektuellen und die aktiven Teile der Studentenschaft* nicht exklusiv als Kern einer Sensibilisierungs-Strategie anzusehen. Selbst wenn man ihnen die Funktion gesellschaftlicher Fundamentalkritik zu traut, sie von ihnen erwartet und in verschiedenen Situationen auch im Blick auf unser Thema bewährt findet, ist ihr Status zu labil und machtlos, um darauf allein die beabsichtigte Mobilisierung und Aktivierung zu bau-

opfern lieber Menschen als ihre fixen Ideen; sie träumen gefährlich ohne praktische Verantwortlichkeit; sie „erfinden“ in den Industriestaaten die Unzufriedenen, weil es sie sonst nicht gibt usw.). Sein „Postulat der Gleichheit aller empirisch zugänglichen Bewußtseinswelten“ (S. 158) ist zumindest unklar (vgl. S. 166 f.).

³⁹⁾ E. Eppler, *Ende*, S. 57. Zur Grundsatzfrage vgl. A. Etzioni, *Gesellschaft*, S. 199 f.; K. H. Dignas, *Probleme wissenschaftlicher Beratung der Politik*. Gezeigt am Beispiel des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/75, S. 3—18.

en. Ihnen gelingt es im günstigen Fall, Themen gesamtgesellschaftlich einzuführen und wachzuhalten, die das Ensemble der für selbstverständlich gehaltenen Grundannahmen in Frage stellen. Im Zusammenhang einer politischen Ästhetik trifft Ähnliches auch für künstlerische Kritik zu.

Die Durchsicht möglicher Adressaten entwicklungspolitischer Sensibilisierung ergibt also bislang: Den Eliten des Geldes, der Macht und des Wissens ist in einem Konzept entwicklungspolitischer Sensibilisierung zwar Rechnung zu tragen, sie können in dieses Konzept aber nicht als die hauptsächlichsten Adressaten eingeführt werden.

Die Frage nach den Adressaten entwicklungspolitischer Sensibilisierung ist nur scheinbar verknüpft mit der geschichtsphilosophischen nach dem „Subjekt der Geschichte“, im Marxismus der nach dem „revolutionären Subjekt“⁴⁰⁾; und zwar deshalb, weil Sensibilisierung nicht ausgehen darf von einer Subjekt-Objekt-Spaltung in dem Sinne, daß eine klare Scheidung in Sensibilisierende und zu Sensibilisierende möglich und wünschenswert ist. Wenn es richtig ist, daß Sensibilität erst hergestellt werden muß, diese Sensibilität also zunächst und zumeist nicht da ist, so betrifft diese Aussage die gesellschaftliche Gesamtheit. Im Verlauf eines solchen Prozesses kann man versuchen, Stufen der Sensibilisierung herauszubilden und von daher Chancen *weiterer* Sensibilisierung abzuschätzen.

Durch ein Ausschlußverfahren wurden bislang Elite-Minderheiten als primäre Adressaten von Sensibilisierung verneint; ein solches Verfahren muß sich nun auch erstrecken auf *Differenzierungen im Begriff „Bevölkerungsmehrheiten“*.

Bevölkerungsmehrheiten in hochkomplexen Gesellschaften begegnen nicht als „Volk“; der Begriff führt in die Irre. Nicht nur spricht dagegen der „demagogische“ Gebrauch, der von diesem Begriff unter dem Nationalsozialismus gemacht wurde und der jetzt — natürlich teilweise unter ganz anderen Bedingungen — von kommunistischen Splittergruppen davon gemacht wird. In diesem Begriff wird eine Identität unterstellt, die es nicht gibt; sein Gebrauch signalisiert dann oft einen Mangel an Realitätsprüfung⁴¹⁾. Deutlich wird

das vor allem auch, wenn man den möglichen Gebrauch des Begriffs in der Dritten Welt betrachtet. Dort ergibt er Sinn zur Bezeichnung jener Mehrheiten, die ohne stärkere Differenzierung und Gruppenbildung zumeist kleinen politischen und gesellschaftlichen Eliten gegenüberstehen. In solchen Zusammenhängen kann der Begriff einen normativen Klang erhalten, indem er das sich konstituierende Subjekt der Befreiung bezeichnet. Die Formel: „Populismus gegen Elitismus“ klingt in solchem Rahmen überzeugender⁴²⁾. Vergleichbares wäre zu sagen im Blick auf Begriffe wie „Masse“, „Massenbasis“ oder „Massenlinie“. Sie unterstellen letztlich zum Schaden einer differenzierteren Betrachtungsweise unstrukturierte oder einheitlich zusammengefaßte Mengen von Menschen, die „unvermittelt“ behandelt oder als handelnd behauptet werden⁴³⁾. Kritiken an der gedanklichen Übertragung des chinesischen Modells auf westliche Industriestaaten diskutieren diese unzulässige Verwendung.

Positiv sollen unter Bevölkerungsmehrheiten soziale Einheiten verstanden werden, die *potentiell* so viele gesellschaftliche Ressourcen mobilisieren können, daß sie gesamtgesellschaftlich Einfluß zu nehmen in der Lage sind. Der Einfluß muß also nicht bereits vorhanden sein (Sensibilisierung ist der Prozeß seiner Aktualisierung), sondern strukturell möglich (also nicht nur in den Wünschen und Programmen der Einheiten wirklich). Das bedeutet, daß die aktive Beteiligung der in jedem Fall passiv Beteiligten nicht nur als Zielvorstellung formuliert werden kann, sondern eine entsprechende Mittel- und Überleitungsstrategie ausgearbeitet werden muß⁴⁴⁾.

Bei der Bestimmung von Bevölkerungsmehrheiten ist also gedacht an ein „Netz“ von Kleingruppen, Großgruppen bzw. Teilöffentlichkeiten der Gesellschaft, auf die sich die Eliten in unterschiedlich zugreifendem Maße beziehen. Die Wahrnehmung ihrer Bedürfnis-

⁴²⁾ Vgl. dazu Ch. Sigrist, Emanzipationsbewegungen in abhängigen Gesellschaften, in: M. Greiffenhagen (Hrsg.), Emanzipation, Hamburg 1973, S. 365 bis 386.

⁴³⁾ Das negative Verständnis von „Masse“ etwa bei P. R. Hofstätter in: Fischer-Lexikon „Psychologie“, Frankfurt/M. 1966¹¹, S. 201 ff., wo Masse einen „Zustand der Vielheit“ bedeutet, „die aus sich selbst keine Ordnung oder Struktur entwickeln kann, die vielmehr unter äußerem Druck passiv geformt wird“ und so zu einem Unisono des Verhaltens kommt.

⁴⁴⁾ An dieser Stelle liegt die bleibende Schwäche von aller Art Gruppendynamik, die sich in den vergangenen Jahren gezwungen sah, gesamtgesellschaftliche Relevanz zu behaupten, ohne sie begründen zu können.

⁴⁰⁾ Vgl. den Abschnitt „2. Geschichte, Geschichtsphilosophie und ihr Subjekt“ in: R. Koselleck und W.-D. Stempel (Hrsg.), Geschichte — Ereignis und Erzählung, München 1973, S. 463 ff.

⁴¹⁾ Vgl. die Artikel „Volk“ und „Volksmassen“ in: G. Klaus und M. Buhr, Philosophisches Wörterbuch, Berlin 1970⁷, S. 1128 ff.

se und Interessen kann nicht als von vornher- ein durch diese Eliten gesichert gelten, weil die unterschiedlichen Bedürfnisse und Interessen der Eliten nicht per se denen der Mehrheiten entsprechen. Zwar lassen sich Bedürfnisse und Interessen der Mehrheiten nicht von denen der Eliten abkoppeln, wenn sie für ihre Befriedigung und Wahrnehmung Ressourcen, Artikulierungshilfe und Durchsetzungskraft behalten wollen; unser Ansatz verlangt jedoch, daß alle „repräsentierenden“, „symbolisierenden“ oder „advokatorischen“ Funktionen angeschlossen und prüfbar bleiben an Konsensformungsprozessen, an denen Mehrheiten beteiligt sind.

Konkrete Ansatzpunkte findet das Projekt entwicklungspolitischer Sensibilisierung bei all jenen, in deren Alltag sich der „historische Themenwechsel“ ankündigt und die in unterschiedlicher Weise vorgreifen auf ein „anderes Leben“, dabei aber den politischen Willen haben, „in die Poren der organisati-

onsförmig geordneten Lebensbereiche“ einzudringen⁴⁵⁾.

Um erwartbare Enttäuschungen zu vermeiden, muß man sich gegenwärtig halten, daß Ansätze entsprechender Verhaltensweisen bei Menschen zu finden sind, die sozusagen von Kindesbeinen an „tauschwertorientiert“ erzogen wurden und zumindest in bestimmenden Teilbereichen ihrer Lebensführung den Überfluß mit Selbstverständlichkeit genießen und ihn für ihr Leben auch weiterhin voraussetzen. Die einschneidenden und kaum vorübergehenden Folgen der historischen Wende haben den Alltag auch der anfänglich Sensibilisierten nur in Ausläufern erreicht. Die Relativierung des kommerziellen Hedonismus muß noch geleistet werden, die dadurch möglich werdenden alternativen Wertorientierungen und Lebensweisen haben ihre entscheidende Bewährungsprobe noch vor sich; in solchen „mikropolitischen Erfahrungen“ (H. v. Hentig) sind sie aber auch schon vorfindbar. In den „Räumen“ dieser Erfahrungen müssen die „Graswurzeln“ entwicklungspolitischer Sensibilisierung aufgesucht werden.

⁴⁵⁾ Vgl. J. Habermas, Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus, Frankfurt 1976, S. 116.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/76, S. 3—37

Der IV. Session der Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD), welche vom 3. bis 31. Mai 1976 in Nairobi stattfand, lag eine außerordentlich umfassende Tagesordnung vor, die insbesondere folgende Punkte umfaßte: Rohstoffprobleme (Vorschlag eines „Integrierten Rohstoffprogramms“ mit einem „Gemeinsamen Fonds“), handelspolitische Maßnahmen (vor allem Marktöffnung in den Industrieländern zugunsten von Fertig- und Halbfertigwaren), Regelung des Schuldenproblems der Entwicklungsländer, Technologietransfer in die Entwicklungsländer, Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern, Handel zwischen Entwicklungsländern und Ostblockstaaten, Sondermaßnahmen für die ärmsten Entwicklungsländer.

Das Rohstoffproblem beherrschte die Konferenz völlig. Für diesen Fragenbereich sowie den der Schuldenregelung wurden nach überaus harten Verhandlungen Kompromißergebnisse überwiegend prozeduralen Charakters erzielt. Über die anderen Verhandlungspunkte kam es zu vorwiegend in die Zukunft gerichteten Empfehlungen sowie zu Weiterverweisungen an bestehende oder neu zu errichtende Gremien.

Bezüglich des komplexen Rohstoffproblems versuchten die Entwicklungsländer, die Session zu einem massiven Durchbruch im Sinne ihres Konzepts einer „Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung“ zu benutzen. Die Rohstoffpolitik soll unter dem Stichwort des „globalen Managements der Weltressourcen“ zum „Angelpunkt“ und „umfassenden Werkzeug der Handels- und Entwicklungspolitik“ werden. Das „Integrierte Rohstoffprogramm“ soll zunächst 17 bis 18 Rohstoffe einbeziehen. Für etwa zehn dieser Rohstoffe sollen im Rahmen von internationalen Rohstoffabkommen Ausgleichslager zur Stabilisierung der Preise und zur Sicherstellung der Lieferungen geschaffen werden. Als Kernstück des integrierten Programms ist ein „Gemeinsamer Fonds“ gedacht, eine multilaterale Institution, die mit beträchtlichen finanziellen Mitteln (Größenordnung anfangs 3 bis 6 Mrd. Dollar) und umfassenden Vollmachten zu Eingriffen auf dem Rohstoffsektor ausgestattet werden soll (u. a. Anlage von Ausgleichslagern, Stabilisierung der Exporterlöse, Förderung der Verarbeitung von Rohstoffen in Entwicklungsländern, Rationalisierung der Marketing- und Vertriebssysteme). Im Rahmen des integrierten Programms und mit Hilfe des „Gemeinsamen Fonds“ soll auf dem Rohstoffsektor das Spiel der Marktkräfte weitgehend ausgeschaltet werden. Maßgebend soll ein spezifisch auszuhandelndes neues Preisniveau sein. Die führenden Industrieländer (insbesondere die USA, Japan, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland) lehnen den Fonds in der vorgeschlagenen Form als superdirigistisch ab. Andere westliche Länder sind zu gewissen Konzessionen an die Entwicklungsländer bereit.

Trotz starken politischen Drucks kam es in Nairobi nicht zur Errichtung des „Gemeinsamen Fonds“. Es wurde lediglich in einer Resolution Einigung darüber erzielt, daß „Schritte in Richtung auf das Aushandeln eines Gemeinsamen Fonds unternommen werden“ sollen. Mit dieser Kompromißformel wurde ein Scheitern der Konferenz vermieden. Die substantielle Lösung des Problems ist freilich nur aufgeschoben. Entscheidungen werden in den kommenden Monaten und Jahren fallen.

Ferdinand W. Menne: Dritte Welt in der Ersten Welt. Bedingungen entwicklungs-politischer Sensibilisierung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/76, S. 38—47

Die Diskussion um die „Grenzen des Wachstums“ sowie die Ereignisse und Folgen der sogenannten Ölkrise haben als Schock gewirkt, der aber seine Kraft schon wieder verloren zu haben scheint und allenfalls in einem unklaren Gefühl der Angst weiterlebt. Die dem Schock zugrundeliegenden Fakten haben sich jedoch nicht verflüchtigt; verschiedene Autoren (so Dahrendorf, Eppler, Gruhl) sprechen mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Folgerungen von einer historischen Zäsur in den siebziger Jahren. Da diese veränderte Lage grundsätzlich das Alltagsleben der Menschen unserer Gesellschaft betrifft, scheint es zwingend erforderlich, sie zum Bewußtsein zu bringen und verändernde Handlungsbereitschaften zu wecken bzw. Ansätze dazu zu unterstützen.

Eine zentrale These dieses Beitrags ist, daß eine Mobilisierung und Aktivierung der Öffentlichkeit für die Probleme der Menschheit die für Entwicklungspolitik einschließt und daß umgekehrt entwicklungspolitische Sensibilisierung zugleich Sensibilisierung für die Lage der Menschheit sein muß. Entgegen verbreiteten Meinungen, privatistischer Rückzugsbereitschaft und deren theoretischer Verarbeitung (Gehlen, Luhmann) wird davon ausgegangen, daß Probleme der Weltgesellschaft auch im Alltag der Menschen wirkungsvoll vergegenwärtigt werden können. Nach Ansicht des Autors sind wirtschaftliche, politische und intellektuelle Eliten nicht die Haupt-Adressaten einer solchen Sensibilisierung; angestrebt wird die Aktivierung von Bevölkerungsmehrheiten, kleineren und größeren Gruppen, Teilöffentlichkeiten. In deren Alltag muß jene „mikropolitische Erfahrung“ (H. v. Hentig) hergestellt werden, in der allein auch „Weltweites“ zum eigenen Interesse werden kann.