

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Udo Ernst Simonis
Kritik der entwicklungs-
politischen Empfehlungen
der Nord-Süd-Kommission

Markus Timmler
Die wirtschaftliche
und politische Bedeutung
der UNCTAD

Otto Matzke
Nahrung als Waffe?

ISSN 0479-611 X

B 37-38/80
13. September 1980

Udo Ernst Simonis, Dr. sc. pol., geb. 1937; Studium der Volkswirtschaftslehre in Mainz, Wien und Freiburg; Wiss. Assistent an der Universität Kiel; Research Fellow in Tokio und Hongkong; persönl. Berater des Präsidenten von Sambia; seit 1973 Professor für Ökonomie an der Technischen Universität Berlin.

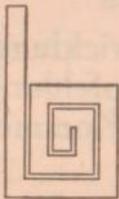
Veröffentlichungen u. a.: Die Entwicklungspolitik der Volksrepublik China, Berlin 1968; Socioeconomic Development in Dual Economies. The Example of Zambia (zus. mit Heide Simonis), München 1971; Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik (zus. mit Reimut Jochimsen), Berlin 1970; Infrastruktur. Theorie und Praxis, Kiel 1972; Japan. Wirtschaftswachstum und Soziale Wohlfahrt (zus. mit Heide Simonis), Frankfurt und New York 1974; Lebensqualität/Quality of Life, Kiel 1976; Hong Kong. Economic, Social and Political Studies in Development (zus. mit T. B. Lin, R. P. Lee), White Plains 1979; Ökonomie und Ökologie. Auswege aus einem Konflikt, Karlsruhe 1980.

Markus Timmler, Dr. phil., Studium der Neueren Sprachen, Volkswirtschaft und Geschichte; nach Tätigkeiten als außenpolitischer Redakteur zunächst der „Frankfurter Neue Presse“, dann der „Welt“ Chefredakteur des „Volkswirt“; danach internationaler Korrespondent der „Nachrichten für Außenhandel“ und schließlich selbständiger Publizist. In diesen Funktionen hat der Autor seit den fünfziger Jahren bei vielen Reisen die Probleme der Dritten Welt vor Ort in Afrika, Asien und Lateinamerika sowie bei allen grundlegenden Internationalen Konferenzen verfolgt. Mitbegründer der Ausstellung „Partner des Fortschritts“.

Veröffentlichungen u. a.: Hunger ist kein Schicksal — Zwei Kontinente melden sich zu Wort, Hannover 1961; Die wirtschaftliche und politische Bedeutung der pan-afrikanischen Konferenzen, in: Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln und Opladen 1962; Die Welt-Handelskonferenz in Genf, Köln 1964; Gruppe der 77 und Charta von Algier, Köln 1968; Von der schöpferischen, fortwirkenden Entwicklungshilfe, Frankfurt 1979; Die wirtschaftliche Bedeutung internationaler Organisationen, Köln 1971; Können und Wollen — Die Strategie für das zweite Jahrzehnt der Entwicklung, Stuttgart 1972; Zusammenarbeit und Gruppen-Bildung in Schwarz-Afrika, Köln 1975; Verlieren die Industriestaaten die Initiative? Zur wirtschaftspolitischen Strategie der Entwicklungsländer während der letzten 25 Jahre, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/79.

Otto Matzke, Dr. jur., Dipl.-Volkswirt; 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 Probleme der Welternährung und -landwirtschaft sowie für die damit verbundenen entwicklungspolitischen und institutionellen Fragen.

Veröffentlichungen u. a.: Hunger und Überschuß, Bonn 1969; Die Dritte Welt und die Agrarpolitik der EG-Länder, Frankfurt 1974; Der Hunger wartet nicht — Die Probleme der Welternährungskonferenz 1974, Bonn 1974; Rohstoff-Fonds — Utopie und Wirklichkeit, Bonn 1977; Institutionelle Proliferation in der internationalen Ernährungsadministration, in: Bürokratie — Motor oder Bremse der Entwicklung?, Bern 1977; Institutionelle Probleme des Wirtschafts- und Sozialbereichs des UN-Systems, in: Beiträge zur Konfliktforschung 1978/4.



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

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/461 71, nimmt entgegen

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

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

Kritik der entwicklungspolitischen Empfehlungen der Nord-Süd-Kommission

„Imagine what ploughshares could be forged if men would lay down their swords!“

(„Stell dir vor, wie viele Pflugscharen geschmiedet werden könnten, wenn die Menschen ihre Schwerter niederlegten!“)

The Economist, 16. 2. 1980

I. Vorbemerkungen

Vor seinem Erscheinen war über die mögliche Bedeutung des Berichts der Nord-Süd-Kommission¹⁾ folgendes zu lesen: „The report could not be more urgently needed, for the so-called North-South dialogue has sunk into a state of despairing and resentful deadlock. The question, of course, is what notice will be taken of an ad hoc commission of this sort empowered to do nothing but make suggestions.“²⁾ („Der Bericht ist dringend notwendig, da der sogenannte Nord-Süd-Dialog auf einem toten Punkt angelangt ist. Natürlich stellt sich die Frage, ob eine ad-hoc-Kommission dieser Art überhaupt beachtet wird, da sie schließlich nur zu Vorschlägen ermächtigt ist.“) Erfreulicherweise haben einige Notiz genommen und Bereitschaft gezeigt, sich mit den Empfehlungen auseinanderzusetzen.

Nach dem Erscheinen des Berichts konnte man einer entwicklungspolitischen Zeitschrift folgende Anmerkung entnehmen: „Am

25. April debattierten dreizehn Abgeordnete der im Bundestag vertretenen Parteien den Antrag der Opposition zur Steigerung der deutschen Entwicklungshilfeleistungen, die Große Anfrage zur deutschen Entwicklungshilfe in internationalen Institutionen, den Vierten Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung und auf Antrag der Regierungskoalition den Bericht der Unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfragen (Brandt-Kommission).“³⁾ Und wenig weiter heißt es dann: „Die Arbeit der Brandt-Kommission wurde allgemein gewürdigt. Bundesminister Offergeld betonte die Entsprechung vieler Empfehlungen (der Kommission) mit der Entwicklungspolitik der Bundesregierung.“⁴⁾

Die Beziehungen zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern sind nicht zu verbessern, ohne daß man wertend urteilt — indem man entscheidet, was gut und was schlecht ist und sagt, was sein soll. Entwicklungspolitik — als Bestimmung der Ziele, Auswahl von Mitteln und Festlegung von Strategien — ist wesentlich ein wertender Vorgang. So ist auch der Bericht der Nord-Süd-Kommission ein normativer Bericht; in seine Analysen sind bewußte Wertungen eingeflossen, seine Empfehlungen beziehen sich auf das, was zukünftig sein sollte.

¹⁾ Titel der Originalausgabe: North-South. A Programme for Survival, Independent Commission on International Development Issues, New York 1980; Titel der deutschen Ausgabe: Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission. Mit einer Einleitung des Vorsitzenden Willy Brandt, Köln 1980.

²⁾ Harford Thomas in: The Guardian, 5. Dez. 1979.

Überarbeitete Fassung eines Vortrages beim Wirtschaftspolitischen Symposium der Evangelischen Akademie Tutzing zum Thema „Neubesinnung in der Entwicklungspolitik“ am 26. Juni 1980 in Tutzing.

³⁾ Entwicklung und Zusammenarbeit, 6, 1980, S. 4.

⁴⁾ Ebenda.

Indem ich als Ökonom auf die in diesem Bericht beschriebene Entwicklungspolitik eingehen, will ich meinerseits einen wertenden Standpunkt einnehmen und deutlich machen, was ich an diesem Bericht gut, weniger gut oder schlecht finde — wobei ich mich jedoch auf letzteres konzentrieren werde, d. h. auf die Kritik der entwicklungspolitischen Empfehlungen der Nord-Süd-Kommission. Dazu erscheint es mir sinnvoll zu sein, zunächst eine allgemeine Einschätzung des Berichts zu ge-

ben und danach auf die spezifischen, zu den einzelnen Problembereichen unterbreiteten Vorschläge kritisch einzugehen. Hierbei werde ich im wesentlichen jedoch nur solche Vorschläge auswählen, mit denen ich am wenigsten übereinstimme bzw. bei deren Umsetzung in entwicklungspolitische Praxis ich die größten Schwierigkeiten sehe⁵⁾. Ich will sagen, warum das so ist und worauf meine Kritik sich bezieht.

II. Allgemeine Einschätzung und Kritik des Berichts

Wollte man zunächst die charakteristischen Merkmale herausstellen, die den Bericht der Brandt-Kommission von anderen Berichten zur Nord-Süd-Problematik (insbes. Pearson-Bericht⁶⁾ und RIO-Bericht⁷⁾ unterscheiden, so wären — neben dem Hinweis auf die Besonderheiten in bezug auf Entstehungsgeschichte, Autorenschaft, Sprache und Erscheinungstermin — vor allem zwei Punkte zu nennen: 1. Reichweite und Dringlichkeit der Analyse von Zustand und Entwicklungstendenzen der Nord-Süd-Problematik, 2. Methodik der entwicklungspolitischen Strategiebildung.

Zu 1: Kaum je zuvor ist die Nord-Süd-Problematik so facettenreich dargestellt und in ihren Entwicklungstendenzen so dramatisch beschrieben worden. Viele der Kapitelüberschriften des Berichts finden sich zwar auch in den meisten entwicklungspolitischen Standardwerken. Neu ist aber die Sichtweise und die Dringlichkeit, mit der die Probleme analysiert, Ziele deklariert und Strategien entworfen werden. Der Bericht betont, daß die Krise in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht zukünftig möglich, sondern gegenwärtig vorhanden ist. Ein fast apokalyptischer Unterton durchzieht den Bericht: „Die gegenwärtige Krise in den interna-

tionalen Beziehungen und der Weltwirtschaft birgt große Gefahren; und es scheint, als würden diese Gefahren immer ernster.“⁸⁾ Von „gewaltigen Risiken“ schreibt der Vorsitzende der Kommission, Willy Brandt, in seinem Vorwort zum Bericht.

Manche der in jüngster Zeit vorgelegten fachspezifischen Betrachtungen zur Welternährungslage⁹⁾, zur Bevölkerungsdynamik¹⁰⁾, zur Rohstoff- und Energiesituation¹¹⁾, zur Industrialisierung¹²⁾ und zur Technologieentwicklung¹³⁾ sind umfassender und detaillierter als der vorliegende Bericht, nie aber dürfte die Interdependenz dieser verschiedenen Problemfelder deutlicher herausgestellt worden sein als hier. Bemerkenswert ist vor allem auch die Einbeziehung der Rüstungsexpansion in den Nord-Süd-Zusammenhang: der Nachweis, auf

⁵⁾ Bericht der Nord-Süd-Kommission (im folgenden: Bericht), a. a. O., S. 41.

⁶⁾ Vgl. z. B.: A Perspective on the Foodgrain Situation in the Poorest Countries, prep. by S. J. Burkli and T. J. Goering, The World Bank, Washington 1977; Current World Food Situation, in: Food and Agricultural Organization of the United Nations Council, Rome, Sess. 75/1979; M. R. Biswas, A. K. Biswas (Eds.), Food, Climate, and Man, New York etc. 1979.

¹⁰⁾ Vgl. z. B. Ph. M. Hauser (Ed.), World Population and Development. Challenges and Prospects, Syracuse, N. Y. 1979.

¹¹⁾ Vgl. z. B. B. Gilland, The Next Seventy Years. Population, Food and Resources, Turnbridge Wells 1979; A. D. Hinckley, Renewable Resources in Our Future, Oxford, New York 1980.

¹²⁾ Vgl. z. B.: Industry 2 000. New Perspectives. UNIDO, Wien, New York 1979; World Industry since 1960. Progress and Prospects. Special Issue of the Industrial Development Survey for the Third General Conference of UNIDO, New York 1979.

¹³⁾ Vgl. z. B.: International Flows of Technology, UNIDO Secretariat, Wien 1979.

⁵⁾ Angesichts der Fülle der von der Kommission unterbreiteten Empfehlungen kann diese meine Kritik hier allerdings nur selektiv sein.

⁶⁾ Partners in Development. Report of the Commission on International Development, Chairman: Lester B. Pearson, New York, Washington, London 1969.

⁷⁾ Reshaping the International Order. A Report to the Club of Rome; Coordinator: Jan Tinbergen, New York 1976.

welch vielfältige Weise und mit welcher Konsequenz die weltweite Militarisierung die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer be- und verhindert¹⁴⁾.

Andererseits weist der Bericht in bezug auf die Reichweite der Analyse auch Defizite auf. Nur zwei davon will ich hier nennen: a) Urbanisierungstendenzen, b) ländliche Armut.

Zu a: Keine Epoche hat eine so rasche Urbanisierung erlebt wie unsere; nie zuvor in der Geschichte ging Industrialisierung mit einem derart überproportionalen Wachstum der Städte einher. Diese Entwicklung führt zu erheblichen Problemen im Bereich eines Grundbedürfnisses des Menschen — dem Wohnen —, über das der Bericht so gut wie nichts sagt, im Gegensatz etwa zum RIO-Bericht von 1976¹⁵⁾ und zum letzten Weltbank-Bericht 1979¹⁶⁾.

Zu b: Der Bericht der Nord-Süd-Kommission liefert eine Reihe frostiger Statistiken über die Armut in der Dritten Welt, und in seinem Vorwort weist der Vorsitzende auf verschiedene irrationale Verwendungen knapper Ressourcen hin, insbesondere auf die Entscheidung: Waffen statt Nahrungsmittel. Aber der Bericht sagt kaum, warum sich die Bedingungen der Armen weiter verschlechtert haben. Und, um das vorwegzunehmen, im Hinblick auf die diesbezüglichen Empfehlungen werden eher konventionelle Vorstellungen wiederholt: „Besondere Beachtung sollte der Bewässerung, der Agrarforschung, der Bevorratung und umfassenden Nutzung von Dünger und anderen Hilfsmitteln und der Entwicklung der Fischerei geschenkt werden. . . Die Reform der Landwirtschaft ist in vielen Ländern von großer Wichtigkeit, um die landwirtschaftliche Produktivität zu erhöhen und um den Armen höhere Einkommen in die Hand zu geben.“¹⁷⁾

Die Prüfung der Ursachen der raschen Urbanisierung der Entwicklungsländer und die Prü-

fung der wahren Gründe der (ländlichen) Armut — das ‚Protokoll des Scheiterns vieler Landreformmaßnahmen‘ — hätten ein unabdingbares und vordringliches Anliegen der Kommission sein müssen, das auch nicht am Argument der ‚Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Entwicklungsländer‘ hätte scheitern dürfen.

Zu 2.: Das entwicklungsstrategische Grundkonzept des Berichts läßt sich mit einem Begriff beschreiben: „mutuality of interest“ — „Gemeinsamkeit der Interessen“. Der Bericht symbolisiert in gewisser Weise die Abkehr vom moralischen Imperativ der Entwicklungshilfe und die Hinwendung zum Interessenaspekt, genauer: zum Thema der vermeintlich gemeinsamen Interessen von Industrie- und Entwicklungsländern; noch genauer: der gemeinsamen Interessen der Eliten von Nord und Süd. Diese These bedarf ein wenig der Erläuterung.

Die Analyse des Zustandes und die Empfehlungen zur Änderung des Zustandes der Nord-Süd-Problematik, wie sie vom Bericht vorgebracht werden, sind nicht im eigentlichen Sinne neu; neu bzw. ungewohnt ist der methodische Ansatz der Strategiebildung. Obwohl z. B. ein Appell an die Prinzipien der Nächstenliebe, der moralischen Verantwortung und der sozialen Gerechtigkeit ausreichen würde, die meisten der Empfehlungen zu rechtfertigen, sind diese Prinzipien bewußt „tiefer gehängt“ worden. Man geht (implizit oder explizit) von der Annahme aus, daß moralische suasion im Nord-Süd-Dialog bisher nicht gerade erfolgreich funktioniert habe. Das Thema der Kommission heißt daher: „Gemeinsamkeit der Interessen“. Um es in den Worten eines der Kommissionsmitglieder zu sagen: „If the North cannot be moved by morality why should we hesitate to move it on grounds of self-interest.“¹⁸⁾ Dies ist ein Thema mit prägenden Konsequenzen; es impliziert (in Stichworten): Reform, nicht Revolution; Harmonie suchen statt Konflikte austragen; Gleichgewicht herbeiführen statt Ungleichgewichte fördern; Integration statt Abkopplung; ‚linking‘ statt ‚de-linking‘ der Entwicklungsländer in den Weltmarkt; und es bedeutet letztlich eine weitreichende Ökonomisierung und ver-

¹⁸⁾ Shridath Ramphal, Interview in: The Guardian, 13. Febr. 1980.

¹⁴⁾ Vgl. hierzu auch D. A. Leurdijk, E. Mann Borgese, Disarmament and Development. Foundation Reshaping the International Order, Rotterdam 1979; U. Raanan, R. L. Pfaltzgraff, G. Kemp (Eds.), Arms Transfers to the Third World. The Military Buildup in Less Industrial Countries, Boulder/Col. 1978; U. Albrecht, D. Ernst, P. Lock, H. Wulf, Rüstung und Unterentwicklung, Reinbek bei Hamburg 1976.

¹⁵⁾ Reshaping the International Order, a. a. O.

¹⁶⁾ World Development Report, 1979, The World Bank, Washington, D. C. 1979.

¹⁷⁾ Bericht, a. a. O., S. 133.

gleichsweise Entpolitisierung der Weltprobleme¹⁹⁾.

Eine erste entscheidende Frage an den Bericht ist — dementsprechend — die nach diesem Grundverständnis: Ist die Instrumentalisierung der „gemeinsamen Interessen“, die Betonung der Interessenharmonie, die Beschwörung der gegenseitigen Abhängigkeit von Nord und Süd der richtige, oder besser: der realistische Ansatz zur Erklärung der Probleme zwischen Nord und Süd und zur Gestaltung der zukünftigen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern?

Einer der Kritiker hat diese Frage wie folgt beantwortet: „No evidence is given for this remarkable suggestion that the lion should lie down with the lamb, other than a reiteration of Mr. Brandt's belief that the members of the commission itself, 'coming from our very different political and economic backgrounds' have been able to agree to work together with mutual interests, to avoid catastrophe.“²⁰⁾ („Für den bemerkenswerten Vorschlag, daß der Löwe sich friedlich neben das Lamm legen sollte, spricht lediglich die ständige Wiederholung der Überzeugung von Herrn Brandt, daß schließlich auch die Mitglieder der Kommission, 'die von ihren sehr unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Hintergründen aus' eine Einigung auf der Grundlage gegenseitiger Interessen zustande gebracht hätten, um die Katastrophe zu vermeiden.“) Und er schließt: „From the viewpoint of the world's peasants and slum-dwellers, the community of interest between the Brandt commissioners . . . must have seemed all too obvious. And that is the heart of the development dilemma: The people discussing the problems are themselves part of the problem . . . The well-meaning developers are . . . blinded by their own assumptions.“²¹⁾ („In den Augen der Bauern und Slumbewohner auf der ganzen Welt muß die Interessengemeinschaft der Kommissionsmitglieder eine sehr dubiose Sache gewesen

¹⁹⁾ In manchen Kapiteln des Berichts führt dies zugleich zu einer gewissen Verharmlosung der anstehenden Probleme. Vgl. beispielsweise die Kapitel ‚Rohstoffhandel und Entwicklung‘, ‚Industrialisierung und Welthandel‘, ‚Transnationale Unternehmen, Investitionen und Technologietransfer‘.

²⁰⁾ R. Gott, When problems are as 'problems' do, in: The Guardian, 18. Dez. 1979.

²¹⁾ Ebenda.

sein. Und das ist der Kern des Entwicklungsdilemmas: Diejenigen, die das Problem diskutieren, sind selbst ein Bestandteil davon. Die wohlmeinenden Entwickler sind durch ihre eigenen Voraussetzungen geblendet.“)

Einer der Mitglieder der Kommission gesteht: „It took us the whole of two years to be convinced that the kind of change the report recommends really was in the mutual interest of both the North and the South.“²²⁾ („Wir haben ganze zwei Jahre gebraucht, um davon überzeugt zu sein, daß die Art von Veränderungen, die der Bericht vorschreibt, im beiderseitigen Interesse von Nord und Süd liegt.“)

Ich selbst muß gestehen, daß mir die Einschätzung dieser Frage große Schwierigkeiten bereitet — und zwar aus mehreren Gründen. Der Bericht folgt im wesentlichen einem hoch-aggregierten Ansatz: „der Norden“, „der Süden“, „die Industrie-“, die Entwicklungsländer“; herunter geht es dann nur noch bis zur Ebene der „ärmsten Entwicklungsländer“. Der Bericht folgt ferner keinem differenzierten sozialen Modell, er enthält keine soziale Strukturtheorie, die Zielgruppenorientierung der Vorschläge ist nur gering ausgeprägt, so daß das Postulat der „Gemeinsamkeit der Interessen“ in diesem Sinne und für die Analyse der tatsächlichen Welt wenig fundiert erscheint. Vieles, was man in den Industrieländern unter Entwicklung versteht, vieles von dem, was wir als der Entwicklung dienlich ansehen, wird in der Dritten Welt z. B. als Überfremdung angesehen und grundsätzlich oder aber von bestimmten sozialen Gruppen abgelehnt. Nicht erst die ‚Re-Islamisierung‘ sollte dies klar gemacht haben, auch unsere eigenen Zweifel am bisherigen Entwicklungsmuster sind Zeichen dafür, daß die „Gemeinsamkeit der Interessen“ gewissen Grenzen unterliegt, oder bestenfalls partiell und temporär, nicht aber für die Gesamtheit von „Nord“ und „Süd“ oder für die Zukunft ganz allgemein gelten kann.

Nicht ganz unberechtigt mag daher vielen die Einschätzung erscheinen, die Denzil Peiris gegeben hat: Der Kommission sei es darauf angekommen, „. . . to achieve a deal between the elites of the North and the South“²³⁾ („einen Handel zwischen den Eliten des Nordens und des Südens zustande zu bringen“), daß der

²²⁾ S. Ramphal, a. a. O.

²³⁾ D. Peiris in: The Guardian, 3. März, 1980.

Schub ihrer Vorschläge also in Richtung eines „Konkordats der Eliten von Nord und Süd“ geht.

Relativ eindeutig kann die Einschätzung des Berichts als ökonomisches Konzept ausfallen. Es wird im wesentlichen eine Art von „Welt-Keynesianismus“ vorgeschlagen: Ankurbelung der gesamten Weltwirtschaft durch induzierte Aktivierung der Entwicklungsländer. Der Bericht geht davon aus, daß die notwendigen Veränderungen in den internationalen Beziehungen durch Verhandlungen herbeigeführt werden können und legt entsprechend eine Reihe von Empfehlungen dafür vor, wie das wirtschaftliche Wachstum der Entwicklungsländer beschleunigt und zugleich die Stagnationsprobleme der Industrieländer überwunden und ein Zusammenbruch der Weltwirtschaft verhindert werden können. So sollen die Maßnahmen im Sinne der Realisierung der „gemeinsamen Interessen“ simultan positiv wirken.

Fast alle Vorschläge enthalten ein Element des internationalen Ressourcentransfers bzw. der nationalen Ausgabensteigerung, mit dem das Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer stimuliert und eine nicht-inflationäre Belebung der Industrieländer erreicht werden soll. Die Empfehlungen, insbesondere die des „Sofortprogramms 1980—85“²⁴⁾, lassen sich daher mit einiger Berechtigung als „weltweiten Keynesianismus“ bezeichnen. Der Bericht ist eindeutig wachstumsorientiert, d. h. dem reichen Norden und dem armen Süden wird ein gemeinsames Interesse an Wirtschaftswachstum unterstellt. Die Warnungen des ersten Berichts an den Club of Rome²⁵⁾ sind dagegen weitgehend vergessen. Die Umweltprobleme werden angesprochen²⁶⁾, aber als lösbar angesehen. Für Produktion und Beschäftigung im Norden ist eine Wirtschaftsbelebung durch Handelsausweitung aufgrund massiven Ressourcentransfers an den Süden die beste Politik.

Trotz oder gerade wegen dieser relativen Eindeutigkeit des Berichts als ökonomisches Konzept sind einige Fragen angebracht:

²⁴⁾ Vgl. Kapitel 17 des Berichts: Ein Prioritätenprogramm, a. a. O., S. 333—351, und insbesondere die Seiten 344—351: Ein Sofortprogramm: 1980—85.

²⁵⁾ D. H. Meadows et al., *The Limits to Growth*, London 1972.

²⁶⁾ Vgl. Bericht, a. a. O., S. 145—147.

Warum z. B. soll Keynesianismus auf Welt-ebene funktionieren, wenn dies nicht einmal auf der Ebene von Nationalstaaten der Fall ist? Wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen den „gemeinsamen Interessen“ dienen, warum sind sie dann bisher nicht bereits in Angriff genommen worden? Wenn in den Industrieländern bisher nur schwache Versuche zur Reaktivierung der Wirtschaft unternommen worden sind, warum sollte man diesen Anreiz willkommen heißen, wenn er auf dem Umweg über die Dritte Welt erfolgt? Dies sind offene Fragen, auf die der Bericht mit der These antwortet: „Auf mittlere und längere Sicht haben Nord und Süd mehr an gemeinsamen Interessen, als die meisten bisher haben erkennen können“²⁷⁾ und denen ein (modifiziertes) Kaufkraftargument entgegengestellt wird: „Die Industrieländer müssen heute an der Ausweitung der Märkte in den Entwicklungsländern interessiert sein. Dieses wird einen entscheidenden Einfluß haben auf die Arbeitsplätze in den 80er und 90er Jahren und ganz allgemein auf die Möglichkeiten künftiger Beschäftigung.“²⁸⁾ Und weiter heißt es: „Die Entwicklungsländer können am wirtschaftlichen Wohlergehen der Industrieländer nicht uninteressiert sein; denn davon hängt nicht nur deren Bereitschaft zu importieren ab, sondern auch deren Bereitwilligkeit, an einem konstruktiven Transfer von Ressourcen mitzuwirken.“²⁹⁾

Es ist zwar nicht zu verkennen, daß sich heute viele Fragen weltumfassend stellen, aber heißt dies, daß beim Versuch zu ihrer Beantwortung die anzustrebende Gemeinsamkeit des Handelns im Sinne „gemeinsamer Interessen“ bereits vorausgesetzt werden kann? Strukturelle Probleme haben die Tendenz, sich mit steigendem Abstraktionsgrad zu verflüchtigen. Gilt das Umgekehrte in bezug auf die „Gemeinsamkeit der Interessen“?

Die Existenz „gemeinsamer Interessen“ zwischen Nord und Süd wäre allein auch noch keine Garantie dafür, daß man sie im konkreten Fall akzeptierte. So mögen z. B. die Arbeitsplätze, die durch verstärkte Importe aus Entwicklungsländern in den Industrieländern verloren gehen, (zufällig) mit der Zahl

²⁷⁾ Bericht, a. a. O., S. 28 f.

²⁸⁾ Bericht, a. a. O., S. 29.

²⁹⁾ Ebenda.

derjenigen übereinstimmen, die durch vermehrten Export in die Entwicklungsländer geschaffen werden. Aber diese „Rotation“ schließt Existenzverlagerung, erzwungene Mobilität, Einkommens- und Vermögenstransfers usw. ein, alles Entwicklungen, die wirtschaftlich divergierende Interessen tangieren und sowohl Protektionismus als auch Subventionismus begünstigen. Wie tragfähig ist also das Konzept der „gemeinsamen Interessen“ zwischen Entwicklungs- und Industrieländern in der wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Praxis?

Die Verhandlungsmacht von „Nord“ und „Süd“ ist strukturell höchst ungleich. Machtstreben und Machterfüllung bestimmen den Gang der Ereignisse — ein grundlegender Aspekt, der in dem auf Gemeinsamkeit der Interessen angelegten Bericht sehr herabgespielt wird. Selbst wenn die meisten Empfehlungen beiden Seiten nutzen würden, der „Süden“ hat, von der OPEC abgesehen, wenig an trade-offs zur Hand (ganz abgesehen von der keineswegs voraussetzbaren, weil nicht [mehr] vorhandenen Homogenität und Solidarität der Länder des Südens): Durch Kooperationsverweigerung in bezug auf Rohstoffe, Energie, Handel, Industrialisierung, Ressourcentransfer kann der „Süden“ dem „Norden“ einigen Schaden zu-

fügen, er würde sich selbst aber aller Wahrscheinlichkeit sehr schaden. Wenn dies so ist, wird die Annahme der Kommissionsvorschläge entscheidend abhängig von der Akzeptanz auf seiten der Industrieländer — und die ist bekanntlich nicht sehr ausgeprägt. Dies um so mehr, wenn die Solidarität der Entwicklungsländer untereinander weiter abbröckelt. Und darüber hinaus steht die Frage an, ob die Entwicklungsländer ihren Anteil an wirtschaftlicher Macht und ihren Einfluß auf die weltwirtschaftlichen Entscheidungsmechanismen erhöhen können durch Verzicht auf Konfliktstrategien. Wenn Interessen ungleich mächtig sind, verfestigt Konfliktverzicht wohl eher den Status quo. Der RIO-Bericht von 1976 schrieb hierzu: „It is of absolute importance that the Third World retain its collective ‚poor power‘. Without it, it will prove infinitely more difficult to obtain major concessions from the rich nations and to arrange for a genuine transfer of resources.“³⁰⁾ („Es ist von absoluter Bedeutung, daß die Dritte Welt die kollektive ‚Macht der Armen‘ behält — andernfalls wird es unendlich schwieriger werden, den reichen Ländern größere Konzessionen abzutrotzen und einen gerechten Gütertausch zu erreichen.“) Ein solcher oder ähnlicher Satz ist im Bericht der Nord-Süd-Kommission von 1980 nicht zu finden.

III. Spezielle Einschätzung und Kritik des Berichts

Stellungnahme zu den Empfehlungen³¹⁾ der Kapitel 4—16

„Die ärmsten Länder“ (Kapitel 4)

Die Kommission richtet ein besonderes Augenmerk auf die ärmsten Entwicklungsländer („Armutsgürtel Afrikas und Asiens“ und insbesondere auf die am „wenigsten entwickelten Länder“). Sie folgt dabei — bedauernd — den offiziellen Kriterien der Vereinten Nationen für die „Least Developed Countries“ (LDC's), die, wie Kritiker inzwischen nachgewiesen haben, die eigentliche Armut nicht systematisch, sondern höchstens zufällig erfassen. Sie schlägt ein Aktionsprogramm vor mit vielen Einzelmaßnahmen, das auf nationaler bzw. übernationaler Ebene ansetzt bzw. koordiniert werden soll; die regionalen Wirtschaftskom-

missionen erleben eine besondere Aufwertung.

Diese Vorschläge vernachlässigen also in welchem Maße eine soziale Zielgruppenorientierung der Entwicklungspolitik, sie sind insofern kein genuiner Beitrag zur Befolgung einer Grundbedürfnisstrategie. Sie entsprechen vielmehr einem hochaggregierten, zentralorientierten Ansatz, sie folgen einem Entwicklungsbegriff, den die Kommission — an ande-

³⁰⁾ Reshaping the International Order, a. a. O., S. 107.

³¹⁾ Ich gehe im folgenden mehr oder weniger davon aus, daß der Leser die betreffenden Empfehlungen bereits kennt. Sie hier alle zu referieren, würde den Rahmen dieser Betrachtung sprengen. Vgl. hierzu die Seiten 101—332 des Berichts bzw. die Zusammenfassung der Empfehlungen in Anhang I des Berichts, a. a. O., S. 352—362.

rer Stelle — selbst verwirft. Weitgehend offen bleibt auch, ob an eine (teilweise) Zweckbindung der für die ärmsten Länder bereitzustellenden Mittel gedacht ist und wie der Erfolg des betreffenden Aktionsprogramms — das, über seine Laufzeit akkumuliert, immerhin eine Höhe von 80 Milliarden Dollar erreichen würde — gewährleistet werden soll (Programm- oder Projektevaluierung). Jeder massive Ressourcentransfer, auch wenn er den ärmsten Ländern zugedacht ist, sollte daraufhin befragt werden, welche wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen und Nebenfolgen er haben kann.

„Hunger und Ernährung“ (Kapitel 5)

Die Vorschläge der Kommission zur Beseitigung des Hungers und der Unterernährung in der Welt werden in energischem Ton vorgebracht, sie bleiben wegen des Arguments der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zugleich aber äußerst vage: „Die Reform der Landwirtschaft ist in vielen Ländern von großer Wichtigkeit...“³²⁾ Bei den Vorschlägen zur internationalen Nahrungssicherung bzw. zur Nahrungsmittelhilfe werden m. E. die Bedeutung organisatorischer und institutioneller Probleme unterschätzt und die möglichen negativen Verteilungseffekte weitgehend vernachlässigt. Schließlich zieht sich ein struktureller Widerspruch bzw. reformpolitische Unschärfe durch das ganze Empfehlungspaket: hier „bedarfsorientierte Maßnahmen“ (Getreideabkommen, Notreserven, Nahrungsmittelhilfe-Fazilität, Arbeitsbeschaffungsprogramm), da „Freihandel als Stabilisierungsmoment“ (Liberalisierung des Handels mit Lebensmitteln und anderen Agrarprodukten), die im Hinblick auf ein problemfreies Zusammenwirken nicht hinreichend analysiert werden.

„Bevölkerung — Wachstum, Mobilität und Umwelt“ (Kapitel 6)

Im Gegensatz zu dem in weiten Bereichen des Berichts durchgehaltenen Prinzip der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten der Entwicklungsländer“ ist die Kommission der Meinung, daß Entwicklungspolitik nationale Bevölkerungsprogramme umfassen sollte. Sie belegt dies mit einem Argument (weil man

³²⁾ Bericht, a. a. O., S. 133.

... ein ausreichendes Gleichgewicht zwischen Bevölkerung und Ressourcen anstreben“³³⁾ sollte), das sehr zum Widerspruch reizt: denn schließlich sind es die Menschen in den Industrieländern, die den Ressourcenverbrauch der Welt in ungeheurem Maße in die Höhe getrieben haben. Man kann leider auch nicht sagen, daß die Kommission das Umweltproblem in seiner vollen Reichweite erkannt hat. Zwar heißt es: „Die weltweite Umweltbelastung entsteht hauptsächlich aus dem Wachstum der Industrieländer“³⁴⁾, aber gerade dieses Wachstum ist es, worauf der Bericht insgesamt abstellt. Ein Beispiel mehr für „blinden Keynesianismus“?

Ziemlich offen bleiben schließlich die Empfehlungen darüber, daß die Schätze der Weltmeere (außerhalb der äußeren Wirtschaftszonen von 200 Seemeilen) „nach internationalen Regeln im ausgewogenen Interesse der gesamten Weltgemeinschaft erschlossen werden“ sollen. Dieser Kritik allerdings mag man das Wort des Kommissionsmitgliedes Ramphal entgegenhalten, der gesagt hat: „We were not negotiating for the world.“³⁵⁾

„Abrüstung und Entwicklung“ (Kapitel 7)

„Mehr Waffen machen die Menschheit nicht sicherer, nur ärmer.“³⁶⁾ Was bisher meist nur von Wissenschaftlern aufgezeigt wurde, wird nun auch von Politikern beklagt: Daß die Mittel, die für Rüstung aufgebracht werden, für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung verloren sind. Fast 500 Milliarden Dollar stellen Regierungen im Jahr bereit, um sich gegenseitig zu bedrohen, und nur 20 Milliarden, um sich untereinander zu helfen. Und es ist in der Tat makaber, wie der Vorsitzende Willy Brandt in seinem Vorwort deutlich sagt, „daß sich der rascheste und dynamischste Transfer an hochmoderner Ausrüstung und Technologie von reichen zu armen Ländern im Bereich von Todesmaschinen vollzogen hat“³⁷⁾.

Würde nur ein Bruchteil des derzeitigen Aufwands an Geld, Arbeitskraft und Forschung für militärische Zwecke statt dessen den Armen in den Entwicklungsländern zugute kom-

³³⁾ Ebenda, S. 148.

³⁴⁾ Ebenda.

³⁵⁾ S. Ramphal, a. a. O.

³⁶⁾ Bericht, a. a. O., S. 149.

³⁷⁾ Ebenda, S. 21.

men, so sähen deren Zukunftsaussichten völlig anders aus. Die Kommission zieht daraus den Schluß: „Die Öffentlichkeit muß besser informiert werden über die Lasten und die Verschwendung, die das Wettrüsten mit sich bringt, über den daraus entstehenden Schaden für unsere Volkswirtschaften und über die größere Bedeutung anderer Maßnahmen, für die wegen des Wettrüstens keine Mittel (mehr) vorhanden sind.“³⁸⁾ Die Präsentation und Diskussion des Berichts in der derzeitigen Krise der internationalen Beziehungen kann auch durchaus die Überprüfung traditionellen Handelns beschleunigen und deutlicher machen, welcher Weg zu wählen ist: „stock-piling of arms or peace and development“.

Dieser und allen betreffenden Empfehlungen des Berichts möchte ich daher voll zustimmen. Aber es ist darauf hinzuweisen, daß der Bericht in ökonomischer Hinsicht z. B. die praktische Bedeutung des Beschäftigungsarguments unterschätzt, das allen Vorschlägen zur Abrüstung entgegengehalten wird. Und der Bericht unterschätzt m. E. auch die Bedeutung des Ziels der Gewinnsicherung, das mit der Militarisierung der Welt verfolgt wird — wie aber auch die politische Tatsache, daß das Militär in den meisten Entwicklungsländern (neben Verwaltung und Erziehungswesen) die dritte zentrale Institution darstellt, in der sich der Staat innergesellschaftlich manifestiert.

„Die Aufgabe des Südens“ (Kapitel 8)

Im Kapitel über die „Aufgabe des Südens“ scheint die Kommission vom Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten der Entwicklungsländer abweichen zu wollen. Es ist von zementierten Macht- und Einkommensstrukturen die Rede und von der Notwendigkeit von sozialen und wirtschaftlichen Reformen. Es sollen Entwicklungsstrategien benannt werden, ... „die, würden sie weithin angewendet, der Weltgemeinschaft das echte Engagement der Entwicklungsländer signalisieren würden, den Gewinn aus der Entwicklung gerechter zu verteilen und sich entschlossen um die Mobilisierung der menschlichen und materiellen Hilfsmittel für die Entwicklung zu bemühen“³⁹⁾. Was dann aber an

Empfehlungen herauskommt, ist eher dürftig.

Ein wichtiger Grund, warum innerhalb der Entwicklungsländer zum Teil ganz erhebliche Disparitäten bestehen, liegt in der politischen Macht der Wohlhabenden (dem „internen Kolonialismus“), den notwendigen gesellschaftlichen Wandel zu verhindern. In der Einleitung fordert der Vorsitzende der Kommission: „Wir aus dem Süden *und* aus dem Norden sollten offen miteinander sprechen über den Machtmißbrauch durch Eliten ...“⁴⁰⁾. Aber im Bericht selbst gerinnt dieser Machtmißbrauch eher zu „gewissen Beschränkungen bürgerlicher Freiheiten“. Und darüber, wie der Machtmißbrauch durch Eliten beseitigt, wie die Perpetuierung von Armut überwunden werden kann, ist wenig zu lesen. Die relative Indifferenz gegenüber der Politik und der Ökonomie der Macht und Armut in den Entwicklungsländern könnte letztlich eines der wesentlichen Ziele der Brandt-Kommission tangieren: die Reduzierung der zwischen Nord und Süd vorhandenen Spannungen.

Über die Art und Weise, wie die Mitwirkung breiter Schichten der Bevölkerung am Entwicklungsprozeß erreicht werden könnte, wird wenig Überzeugendes gesagt. Es werden Maßnahmen wie „Dezentralisierung staatlicher Verwaltungsstellen“ und „Unterstützung für gesellschaftliche Organisationen“ genannt; die Frage, wie die notwendige Reformpolitik auf breiter Basis erfolgreich praktiziert werden könnte, bleibt damit offen. Statt dessen werden viele Gedanken an regionale und subregionale Zusammenschlüsse und Zusammenarbeit verwendet: Handelspräferenzen, Zahlungs- und Kreditvereinbarungen, Organisationsformen zwischenstaatlichen Beistands — alles Vorschläge, die von der Ebene des Staates und seiner gefestigten Macht und Legitimationsbasis ausgehen, sie aber nicht in Frage stellen. Es ist zweifelhaft, ob damit bereits eine an den menschlichen Grundbedürfnissen sich ausrichtende Mobilisierungsstrategie für die wirtschaftlich und sozial unterentwickelten Länder beschrieben ist.

„Rohstoffhandel und Entwicklung“ (Kapitel 9)

Neben den Empfehlungen zur Rohstoff-Entwicklung (stärkere Beteiligung der Entwick-

³⁸⁾ Ebenda, S. 149.

³⁹⁾ Ebenda, S. 162.

⁴⁰⁾ Ebenda, S. 15 f.

lungsländer an Verarbeitung und Absatz der Rohstoffe) legt die Kommission großes Gewicht auf die Stabilisierung der Rohstoffpreise auf „ein einträgliches Niveau“. Was ein einträgliches Niveau sei, wird aber eigentlich nicht gesagt⁴¹⁾. Wenn Stabilisierung nicht nur Ausgleich zeitlicher Schwankungen, sondern auch Anhebung des Preisniveaus der Rohstoffe heißen sollte, dann enthält der Bericht zugleich eine Schlagseite: Er widmet sich nicht bzw. nicht ausreichend dem altbekannten *terms of trade*-Argument, indem nämlich der fortlaufenden Steigerung des Preisniveaus der Industriegüter (und der darin liegenden andauernden Benachteiligung der Entwicklungsländer) nicht ausführlich Beachtung geschenkt wird. Einfach gefragt: Warum enthält der Bericht ein ganzes Kapitel über ‚Rohstoffhandel‘, aber kein vergleichbares Kapitel über ‚Industriegüterhandel‘?

Der Bericht geht (realistischerweise) vom baldigen Bestehen des in den letzten Jahren heftig umstrittenen *Common Fund* (Gemeinsamer Fonds) aus und liefert dazu keine unnötigen Rückzugsgefechte, im Gegenteil. Ob dagegen die Einrichtung einer weiteren Finanzierungsfazilität für die Exploration von Bodenschätzen realistisch ist, scheint eher fraglich — ebenso wie der Aufbau von nationalen Vorratslagern innerhalb der Entwicklungsländer (und über die Vorkehrungen des Gemeinsamen Fonds hinaus) wohl auf wenig Gegenliebe bei den Rohstoffverbrauchern stoßen wird.

Der Bericht spricht die betrübliche Tatsache an, daß über den etablierten internationalen Rohstoffhandel den tatsächlichen Urproduzenten (genannt werden die Frauen auf den Kaffee- und Teeplantagen und die Männer in den Bergwerken) nur ein Bruchteil der Endverbraucherpreise zukommt. Wie man dies ändern könnte, darüber aber sagt der Bericht nichts weiter⁴²⁾, als daß für die Einhaltung von Arbeitsrichtlinien in den Rohstoffabkommen gesorgt werden sollte.

„Energie“ (Kapitel 10)

Erwartungsgemäß widmet die Kommission der Energieproblematik (der Energieverwendung und -verschwendung) ein eigenes Kapi-

tel. Die Energie ist auch, neben „Ressourcetransfer“, „Ernährung“ und „Reformen“ (der internationalen Institutionen), zentraler Bestandteil des vorgeschlagenen kurzfristigen „Sofortprogramms 1980—85“⁴³⁾. Die Forderung der Kommission nach einem systematischen Abbau der hohen Abhängigkeit von knapper werdenden, nichterneuerbaren Energiequellen werden die meisten Betrachter unterschreiben können. Der Energieverbrauch pro Kopf der Bevölkerung in den Industrieländern weist im Vergleich zu den Entwicklungsländern mit mittleren bzw. niedrigem Einkommen im Durchschnitt ein Verhältnis von 100:10:1 auf. „Ein Amerikaner verbraucht soviel Energie wie zwei Deutsche oder Australier, drei Schweizer oder Japaner, sechs Jugoslawen, neun Mexikaner oder Kubaner, 19 Malaien, 53 Inder oder Indonesier, 109 Ceylonesen, 438 Malier oder 1072 Nepalesen.“⁴⁴⁾

Die relativ eindeutige Befürwortung der Atomenergie („Kernenergie ist eine weitere wichtige Alternative“⁴⁵⁾) mag vielen aber Anlaß genug sein, die Energie-Empfehlungen der Kommission abzulehnen.

Ich möchte hier dagegen die Kritik auf zwei andere Punkte hinlenken: Mir scheint, daß der Bericht den Einfluß der nationalen staatlichen Wirtschaftspolitik auf die Energieversorgung generell überbewertet (keine institutionellen Änderungen gegenüber der Politik der multinationalen Konzerne und der Einsparungsbereitschaft der Verbraucher), während er den Gegensatz zwischen OECD und OPEC unterbewertet, indem eine Interessensharmonie unterstellt wird, die weder bei den Mitgliedern der OPEC noch denen der OECD unterstellt werden kann. Hier mag wieder die generelle Kritik am Bericht anwendbar sein, daß die Probleme (leider) nicht immer so sind, wie man möchte, daß sie es wären.

Zu bemerken bleibt, daß die Kommission spezielle Absprachen fordert, um die Energieversorgung der ärmeren Entwicklungsländer sichern zu können, ohne aber direkt zu deren mengenmäßiger Mindestversorgung bzw. zur bewußten Differenzierung der Energiepreise aufzurufen.

⁴³⁾ Ebenda, S. 344—351.

⁴⁴⁾ Ebenda, S. 203.

⁴⁵⁾ Ebenda, S. 209.

⁴¹⁾ Vgl. ebenda, S. 185—186.

⁴²⁾ Vgl. ebenda, S. 191.

Mehr als im allgemeinen Bericht gehen die Passagen zum „Sofortprogramm 1980—85“ in bezug auf das Öl ins Detail: Öl exportierende Länder sollen Produktionsnormen zusichern, ölverbrauchende Länder sollen sich auf Verbrauchsbeschränkungen verpflichten. Über gegenseitige Vereinbarungen sollten die Ölpreise auf einen Stand festgesetzt werden, „... der Anreize für Produktion und Einsparung bietet“⁴⁶⁾ — was wohl als Preisanhebung zu verstehen ist. Ein zusätzlich zu vereinbarendes Abkommen „... könnte einschließen eine an der Weltinflation ausgerichtete Preisindexierung (des Öls)... und Garantien des Wertes und der Verfügbarkeit von Geldanlagen, die die Ölproduzenten (im Ausland) halten“⁴⁷⁾.

Zu diesem Bereich sollen hier nur wenige Fragen gestellt werden: Was ist der Preis, der Anreize für Produktion und Einsparung bietet, bei wem und zu wessen Lasten? Wieso sollen sich die ölproduzierenden Länder mit einer Preisindexierung ihrer Produktion im Maße der Weltinflation (die wie ermittelt wird?) zufriedengeben — was ja in gewisser Weise einem verteilungsmäßigen Status quo entspräche — und aufgrund welcher überzeugenden Argumente soll dann die Preisindexierung auf Energieträger beschränkt bleiben? Nur wenige, aber bereits zu viele offene Fragen zu einem einzigen Handlungsbereich.

„Industrialisierung und Welthandel“ (Kapitel 11)

Der Bericht liefert ein Plädoyer für weitere Industrialisierung, vorzugsweise für exportorientierte, d. h. weltmarktintegrierte Industrialisierung. Die Kommission konstatiert zwar auch die Alternative, die binnenmarktorientierte Industrialisierung, sieht darin aber keine Perspektive. Daß die Kommission nichts von Abkoppelung oder partiellem ‚de-linking‘ der Entwicklungsländer aus dem Weltmarkt hält, braucht dementsprechend nicht betont zu werden.

Man muß jedoch daran erinnern, daß in der neueren entwicklungspolitischen Literatur eine Reihe von ernst zu nehmenden Argumenten vorgebracht worden sind für eine be-

grenzte bzw. selektive Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt⁴⁸⁾. Auch das eher alte, von Friedrich List bereits propagierte Schutzzollargument beinhaltet — entwicklungsstrategisch betrachtet — eine Hinwendung zur stärkeren Binnenorientierung der wirtschaftlich wenig entwickelten Länder und die Betonung der binnenwirtschaftlichen Kreisläufe: nicht die Errichtung von Wachstums-Enklaven, sondern die breitangelegte Dynamisierung der Wirtschaft der Entwicklungsländer.

Der Bericht ist also nicht nur optimistisch im Hinblick auf die positiven Wirkungen von exportorientierter Industrialisierung und Welthandel, er drängt die Entwicklungsländer geradezu in Richtung einer expansiven Entwicklung auf diesen Gebieten. Dabei werden eine Reihe von bisher üblichen (und zukünftig zu erwartenden) sozialen Kosten der Industrialisierung vernachlässigt oder reduziert gesehen, nicht nur in bezug auf die natürliche und soziale Umwelt, sondern auch in bezug auf die Gefahren für die kulturelle Identität. Ein Modell für eine ökologisch und sozial angepaßte Industrialisierung liefert der Bericht m. E. nicht, obwohl verschiedentlich von einer „Anpassung an neue Modelle der weltweiten Industrieproduktion“ gesprochen wird⁴⁹⁾ (was allerdings meist im Sinne der regionalen und produktspezifischen Arbeitsteilung begriffen wird).

„Transnationale Unternehmen, Investitionen und Technologietransfer“ (Kapitel 12)

Die internationale Diskussion um Pro und Contra multinationaler Konzerne, oder wie man neuerdings sagt: der Transnationalen Unternehmen (TNU), hat eine Konjunktur durchlaufen: Heute überwiegen — bei Beachtung bestimmter Bedingungen — die Pro-Argumente. Der Bericht spiegelt diese eher positive Einschätzung der TNUs. Aber: „Wirksame nationale Gesetze und internationale Verhaltensrichtlinien sind erforderlich, um den Technologietransfer zu steuern ...“⁵⁰⁾. Ist diese Technologiesteuerung möglich, ist sie als In-

⁴⁸⁾ Stellvertretend vgl. D. Senghaas, *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation*, Frankfurt a. M. 1977.

⁴⁹⁾ Vgl. Bericht, a. a. O., S. 219 ff.

⁵⁰⁾ Ebenda, S. 251.

⁴⁶⁾ Ebenda, S. 347.

⁴⁷⁾ Ebenda.

vestitionskontrolle gemeint? Viele der im Bericht angesprochenen Regeln des Verhaltens mögen dem kritischen Leser eher als Versuche zur Garantie eines möglichst reibungslosen Ablaufs der Tätigkeit der TNU in den Entwicklungsländern vorkommen. „Mißtrauen gegen die TNU abbauen, Vertrauen aufbauen“ — diese Devise wird jedenfalls vielen Menschen (in Entwicklungsländern und Industrieländern) als Vernebelung der Machteinflüsse der TNU erscheinen.

Der Bericht spricht davon, daß „die ständige Verfügungsgewalt über die natürlichen Ressourcen ... das Recht aller Länder (ist)“⁵¹⁾. Da die Umsetzung dieser Empfehlung in vielen Fällen Enteignung heißt, beeilt sich der Bericht, die Notwendigkeit von Entschädigungen („angemessen und wirksam“) zu fordern. Auch hier mag die Frage entstehen, ob das ein überzeugendes Argument ist für jene, die sich durch ausländischen Besitz an den eigenen Ressourcen historisch und gegenwärtig ausgebeutet fühlen.

Doch gibt es in diesem Kapitel zur Frage der Technologie und des Technologietransfers viele Anregungen, die volle Unterstützung finden werden: die Förderung der Technologieentwicklung in den Entwicklungsländern selbst, die stärkere Anpassung der Technologie an die Bedürfnisse der Menschen in den Ländern der Dritten Welt.

„Die Weltwährungsordnung“ (Kapitel 13)

Wie schon erwähnt (und wie es naheliegend sein mag), liefert der Bericht weite Passagen über die monetäre Ordnung und die monetären Probleme der Welt; ja, man könnte gleich kritisch anfügen: eine Überbetonung der monetären Voraussetzungen von Entwicklung überhaupt.

Mit Hilfe eines verbesserten Sonderziehungsrechts für die Entwicklungsländer soll so etwas wie eine „internationale Währung“ geschaffen werden — neue Sonderziehungsrechte in dem Umfange, „... in dem ein Bedürfnis nach nicht-inflationärer Ausweitung der Weltliquidität vorliegt“⁵²⁾. Genau hier werden alle Monetaristen mit ihrer Kritik ansetzen: Wie definiert man ein solches Bedürfnis und

wie verhindert man eine weitere Inflationierung der Welt?

Daß der Internationale Währungsfonds (IMF) keine übermäßige Gängelung der Volkswirtschaften der Entwicklungsländer vornehmen sollte und sie nicht durch überzogen deflationäre Maßnahmen in die „Reinigungskrise“ führt, die viele Menschen, wirtschaftliche und soziale Einheiten (auch Regierungen) negativ tangieren, darüber herrscht nicht nur bei der Gesamtheit der Entwicklungsländer, sondern auch bei vielen externen Kritikern der gegenwärtigen Weltwährungsordnung (der Bericht spricht vom „gegenwärtigen Währungsdurcheinander“) Einigkeit. Da die Kommission dies ebenso sieht, wundert es mich, daß nicht mehr über die Notwendigkeit des regionalen clearings und der kooperativen Behebung der Zahlungsbilanzprobleme der Schwachwährungsländer nachgedacht worden ist. Wie kann man es schaffen, daß Unternehmen in Indien und Malaysia miteinander Handel treiben, ohne daß sie in US-Dollar oder englischen Pfund fakturieren müssen?

„Entwicklungsfinanzierung“ (Kapitel 14)

Als „Kern“ des Berichts kann das Kapitel Entwicklungsfinanzierung gelten: „Der Kapitaltransfer in die Entwicklungsländer muß beträchtlich verstärkt werden“ (S. 318), die „Verfügbarkeit öffentlicher Entwicklungshilfemittel sollte erweitert werden“ — übrigens unter Einbeziehung der osteuropäischen Länder und der Entwicklungsländer selbst — (S. 318), die „Kreditgewährung durch internationale Finanzierungsinstitute sollte verbessert werden“ (S. 319), die „Schaffung einer neuen internationalen Finanzierungseinrichtung — eines Weltentwicklungsfonds... sollte in Erwägung gezogen werden“ (S. 319), und letztlich, „der Kreditstrom von Geschäftsbanken ... in die Entwicklungsländer muß verstärkt werden“ (S. 320).

Aus den Einzelempfehlungen hierzu, die z. T. sehr interessant sind, kann ich hier nur wenige herausgreifen: „Mutual, universal, automatic“ — „gemeinsam, weltweit und in automatischer Weise“ sollen große zusätzliche Finanzmittel für die Entwicklung aufgebracht werden. Als Motto gilt: „Weg von der Bettelei und hin zur Rente!“ Hierzu wird — neben der erneuten Betonung des von vielen Industrieländern zuge-

⁵¹⁾ Ebenda.

⁵²⁾ Ebenda, S. 275.

sagten, aber nicht gehaltenen Versprechens, den Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt auf 0,7 Prozent zu erhöhen — eine Abgabenslösung vorgeschlagen, d. h. die Einführung einer quasi-automatischen Mittelaufbringung durch internationale Abgaben auf den internationalen Warenhandel *oder* die Waffenherstellung bzw. den Waffenexport *oder* den internationalen Tourismus *oder* den Gemeinschaftsbesitz der Welt, insbesondere Rohstoffe auf dem Meeresgrund.

Die Fragen einer internationalen Abgabenslösung in der Entwicklungshilfe zu diskutieren, mag wichtig sein; hierbei werden jedoch erhebliche Probleme auftauchen, und zwar vor allem, weil die „Abgabensbemessungsgrundlage“ nicht nur sehr heterogen, sondern auch sehr unterschiedlich ist, wer die so ermittelte Abgabe letztlich trägt. So wären beispielsweise bei der „Handels-Abgabe“ und der „Tourismus-Abgabe“ die Deutschen — angesichts des hohen Volumens an Handel und Tourismus — die hauptsächlichlichen Zahler (wenn auch nicht notwendigerweise wegen der teilweisen Überwälzungsmöglichkeit die Hauptträger), bei der „Waffenexport-Abgabe“ müßten andere mehr zahlen, usw. Würde man die Abgabe (nur) am Handelsvolumen festmachen, käme dies sozusagen einer Bestrafung der Wettbewerbsfähigkeit gleich. Würde man die Abgabe nur an den Waffenexporten festmachen, so würden Erfolge in der Abrüstungspolitik zu sinkenden Leistungen in der Entwicklungshilfe führen — und umgekehrt: tritt man für mehr Entwicklungshilfeleistungen ein, so müßte man bei dieser Abgabenslösung für zunehmende Waffenexporte sein, ein offenbar widersinniger Mechanismus.

Die Abgabenvorschläge der Kommission können aufgrund dieser (und weiterer) Probleme zu viel Diskussionsschaum führen, aus dem dann letztendlich nicht viel mehr übrig bleiben mag als der Rückzug auf den Pearson-Bericht von vor zehn Jahren, im Sinne der (wenn auch automatisierten) Verknüpfung von Bruttosozialprodukt und Entwicklungshilfeleistung. Da wäre es eventuell besser, einen anderen Gedanken aufzugreifen und zu diskutieren, nämlich die rückfließenden Mittel aus der öffentlichen Kredithilfe zweckgebunden zu automatisieren (Recycling von Zinsen und Tilgung öffentlicher Entwicklungshilfekredite)

— worüber hier jedoch nichts weiter gesagt werden soll, weil an anderer Stelle und zu früherer Zeit ein entsprechender Vorschlag gemacht worden ist⁵³).

Dem Vorschlag der Kommission, zur Ergänzung vorhandener Institutionen und zur Diversifizierung der Kreditpolitik die Schaffung eines neuen „Weltentwicklungsfonds“ in Erwägung zu ziehen, steht natürlich das Bürokratieargument entgegen. Ich hielt diesen Vorschlag, wie andere Kritiker auch, beim ersten Lesen zunächst ebenfalls für überflüssig. Wenn aber der von der Kommission geforderte massive Ressourcentransfer von den Industrie- in die Entwicklungsländer tatsächlich zustande kommt, irgendwann in der Zukunft, dann bedarf es der sinnvollen Vergabe dieser Mittel und deren Kontrolle. Diese Aufgabe aber würde auch eine reformierte Weltbank und ein reformierter IMF nicht leisten können.

Die insgesamt äußerst positive Einschätzung, die die Kommission weiter ansteigenden Kreditströmen von privaten Geschäftsbanken aus Industrieländern in die Entwicklungsländer entgegenbringt, wird vielerorts auf Skepsis und Kritik stoßen. Private Geldgeber haben nicht notwendigerweise die Interessen, die einer eigenständigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder der Dritten Welt dienlich sind. Auf eine entsprechende Kontrollmöglichkeit der Regierungen der Entwicklungsländer zu vertrauen, erinnert den Kritiker an das Sprichwort: „Wenn Wünsche Pferde wären — und Lahme reiten könnten!“

„Internationale Organisationen und Verhandlungen“ (Kapitel 16)

Die Forderung der Kommission, daß eine Aktivierung und Verbesserung der Organisationsstruktur der Vereinten Nationen zur Bewältigung der anstehenden internationalen Probleme notwendig sei, ist sicherlich nicht kontrovers. Auf die betreffenden Empfehlungen brauche ich daher nicht einzugehen. Ein paar Gedanken möchte ich statt dessen zu dem in dem „Sofortprogramm 1980-85“ vorgeschlagenen Gipfeltreffen von verantwortli-

⁵³) Vgl. U. E. Simonis, Some Considerations on the External Public Debt of LDCs, in: „Intereconomics. Review of International Trade and Development“, 7/8, 1977, S. 204—207.

chen Politikern aus Industrie- und Entwicklungsländern⁵⁴⁾ vorbringen.

Diese Empfehlung ist vielfach belächelt und kritisiert worden, m. E. jedoch mit falschen Argumenten: Es gäbe schon zu viele internationale Konferenzen, die letzten UNCTAD- und UNIDO-Konferenzen seien gescheitert. Mein Argument: Das vorgeschlagene Gipfeltreffen liegt in der Logik des Berichts, der Einschwörung auf die „gemeinsamen Interessen von Nord und Süd“. Daß dies nur zu einem Konkordat der Eliten führen könnte, wurde bereits angedeutet.

Unbestreitbar ist, daß es der Bereitschaft zum Gespräch und zu Verhandlungen bedarf, wenn die Probleme zwischen Industrie- und Entwicklungsländern einer Lösung näher gebracht werden sollen. Daß dazu Anstöße nötig sind, wozu wiederum 25 berühmte Staatsmänner (und sicherlich eine Staatsfrau) sozusagen als animateurs beitragen könnten, will ich nicht herunterspielen. Aber zur Lösung der angehäuften Probleme bedarf es sicherlich der Mobilisierung der Vielen, es bedarf des großen Gesprächs. Der Bericht enthält zu viele Vorschläge, die nur von gestandenen Politikern, Experten und Institutionen, nicht aber von den Menschen in den Entwicklungsländern und von unserem „Mann auf der Straße“ verstanden und verwirklicht werden können. Bei

aller Anerkennung der für den Laien bestimmten Darstellungsweise und Sprache (nicht dagegen für den Umfang) des Berichts: als „Motor der Veränderung“ wird eben dieser Laie nicht oder aber nicht genügend erkannt (was allerdings auch für diese meine Kritik zutreffen mag).

So bleibt zu hoffen, daß die Empfehlungen des Berichts der Nord-Süd-Kommission nicht dasselbe Schicksal erleiden wie der bisherige Nord-Süd-Dialog im allgemeinen, das von einer großen englischen Zeitung wie folgt umschrieben worden ist: „At every stage of the North-South dialogue ... the evident malfunctions of planetary mechanisms have first been recognized, then deplored, then ignored, so that in face of the real perils approaching, the only answer has been patchwork and postponement.“⁵⁵⁾ („In jedem Stadium des Nord-Süd-Dialogs wurden die sichtbaren Mängel der weltweiten Mechanismen zuerst erkannt, dann bejammert, dann ignoriert. Angesichts der tatsächlichen Gefahren, die auf uns zukommen, war die einzige Antwort Flickwerk und Aufschub.“) Für die weitere Kritik und für die praktische Umsetzung der entwicklungspolitischen Empfehlungen der Nord-Süd-Kommission aber kann vielleicht ein Motto dienlich sein, eine Leitlinie, die bereits in der Bibel geschrieben steht: „Prüft alles — übernehmt das Gute!“

⁵⁴⁾ Vgl. Bericht, a. a. O., S. 350—351.

⁵⁵⁾ The Financial Times, 13. Febr. 1980.

Die wirtschaftliche und politische Bedeutung der UNCTAD

I. Im Vorfeld der UNCTAD¹⁾

„Die Reihe positiver Ergebnisse ist ein Beweis für die Kapazität der Vereinten Nationen (VN) — insbesondere der UNCTAD —, Verhandlungen, ungeachtet vielfältigster Interessen der daran Beteiligten, zu einem erfolgreichen Ende zu bringen“, erklärte Gamani Corea, der Generalsekretär der UNCTAD, in seinem diesjährigen Rechenschaftsbericht (11. Juli 1980) vor dem „Wirtschafts- und Sozialrat“ der Vereinten Nationen (VN) — Economic and Social Council (ECOSOC). Zum Beweis dieser Feststellung verwies Corea auf das im Oktober 1979 abgeschlossene „Internationale Kautschuk-Abkommen“ (International Natural Rubber Agreement), auf die im April 1980 verabschiedeten „Grundsätze und Regeln zur Kontrolle einschränkender Geschäftspraktiken“ (Principals and Rules of Restrictive Business Practices), auf die im Mai 1980 getroffene „Abmachung über die verschiedenen Arten des internationalen Transports von Gütern“ (Convention on International Multimodal Transport) und auf den Kodex für den Stück-

gutverkehr (Code of Conduct for Liner Conferences), der 1974 ausgehandelt wurde und in diesem Jahr in Kraft treten wird. Von besonderer zukunftsreicher Bedeutung ist nach den Worten Coreas die Verabschiedung der 58 Artikel umfassenden Statuten des Gemeinsamen Fonds (GF) am 27. Juli 1980, dem Kernstück des im Mai 1976 von der IV. UNCTAD beschlossenen Integrierten Rohstoffprogramms.

Mit dieser Erfolgsmeldung Coreas ist zugleich die immer noch zu hörende Behauptung widerlegt, internationale Organisationen, und hier wiederum vor allem die UNCTAD, seien „Schwatzbuden“, die keinerlei konkrete Ergebnisse zeitigten. Hierauf wird am Schluß der Arbeit noch ergänzend eingegangen.

Hier sei vorerst festgehalten, daß die UNCTAD¹⁾ die umfassendste internationale Organisation ist. Sie hat 161 Mitglieder, während die VN zur Zeit nur 153 zählen. Die sehr vielfältige Tätigkeit der UNCTAD dient letzten

¹⁾ Für die „Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung“ (United Nations' Conference on Trade and Development) ist auch im deutschen Sprachgebrauch die Abkürzung UNCTAD ge­läufig geworden. Sie wird darum auch hier für die ständige Organisation verwendet. Die verkürzte deutsche Bezeichnung Welthandelskonferenz (WHK) wird für die alle vier bzw. drei Jahre stattfindenden weltumfassenden Tagungen, die eigentlichen Konferenzen, gebraucht. Die UNCTAD besteht nun sechzehn Jahre. Über ihre Tätigkeit ist in den Massenmedien von Zeit zu Zeit berichtet worden. In zahllosen Veröffentlichungen wurde ihre Arbeit unter wirtschaftlichen wie auch politischen Aspekten wissenschaftlich analysiert. In Ergänzung zu diesem Abriss sei der interessierte Leser auf folgende Publikationen hingewiesen:

a) „The Proceedings of the United Nations' Conference on Trade and Development“ erscheinen in mehreren Bänden jeweils nach den Konferenzen (bisher fünf). Sie werden in New York herausgegeben und enthalten einen Bericht über den Verlauf der Konferenz, den Wortlaut oder neuerdings eine

Inhaltsangabe der Erklärungen der Delegationsleiter, die Beschlüsse und die wichtigsten Dokumente, die der jeweiligen Konferenz vorgelegen haben.

b) Die Jahrgänge von 1964 bis 1972 der „Nachrichten für Außenhandel“, herausgegeben von der Bundesstelle für Außenhandelsinformation in Köln. Dort hat der Verfasser über die Tätigkeit der UNCTAD und ihrer Organe laufend berichtet.

c) Auch die Zeitschrift „Außenpolitik“ hat die Entwicklung der UNCTAD, insbesondere die der großen Konferenzen, verfolgt.

d) Otto Matzke, UNCTAD IV und danach, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/76.

e) Otto Matzke, Die anhaltende Kontroverse über einen Gemeinsamen Rohstoff-Fonds, a. a. O., B 44/77.

f) Markus Timmler, Die Welt-Handelskonferenz in Genf 1964, 1964; Von Genf nach Neu Delhi, 1969; Die III. Welt-Handelskonferenz, 1974; Die Konferenz der „Gruppe der 77 und die Charta von Algier, 1968; Die wirtschaftliche Bedeutung internationaler Organisationen, 1971; alle Bücher herausgegeben von der Bundesstelle für Außenhandelsinformation in Köln.

Endes der neben Jagd und Ackerbau ältesten wirtschaftlichen Betätigung, dem Handel, und zwar der Förderung sowie der internationalen Umstrukturierung des Handels als Mittel der wirtschaftlichen Entwicklung.

Um den vielschichtigen und sehr komplizierten Faktor Handel²⁾ in unserer rasch kommunistisierenden Welt optimal nutzen zu können, sind neben einem möglichst reichhaltigen Angebot von Erzeugnissen aller Art ein großes Maß ökonomischen und politischen Wissens, Erfahrung und eine Fülle von technisch-organisatorischen Kenntnissen erforderlich — Voraussetzungen, über die die jungen Staaten der Dritten Welt überwiegend nicht verfügen.

Gleichwohl verlangte die Mehrheit der Entwicklungsländer nach dem Erringen der staatlichen Souveränität nicht nur in politischen, sondern auch in Fragen der Weltwirtschaft Mitsprache. Dabei stießen sie teils auf die Gleichgültigkeit, teils auf den Widerstand der Industriestaaten.

Diese, die Siegermächte des Zweiten Weltkrieges, die großen wie die kleinen, nahmen das Heraufkommen einer Dritten Welt in den fünfziger Jahren kaum zur Kenntnis. Sie waren mit sich selbst beschäftigt. Nachdem sie die Leiden des Krieges hinter sich hatten, war ihr Tun und Denken von zwei Besorgnissen bestimmt: Zum einen sollten sich so schreckliche Zustände wie die von 1939 bis 1945 und zum anderen so chaotische wirtschaftliche Verhältnisse wie die der dreißiger Jahre nie wiederholen.

Allgemeines Abkommen über Zölle und Handel

Zu diesem Zweck hatten sie schon 1944 — also noch während des Krieges — in dem kleinen Badeort Bretton Woods (New Hampshire/USA) den „Internationalen Währungsfonds“, IWF (International Monetary Fund = IMF) und die „Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ (International Bank for

Reconstruction and Development, kurz Welt-Bank genannt) gegründet. Die Mitglieder des Fonds verpflichteten sich, in allen Fragen der Währungspolitik eng zusammenzuarbeiten. Die nationalen Währungen wurden in feste Beziehungen zueinander gebracht, Devisen-Beschränkungen nach und nach aufgehoben, und bei etwaigen (vorübergehenden) Schwierigkeiten in den jeweiligen nationalen Zahlungsbilanzen wurde (und wird) mit Mitteln des Fonds ausgeholfen. Die Bank stellte Kredite zur Verfügung, um die zerstörten Städte, Fabriken und Infrastrukturen wieder aufzubauen.

Auch der Handel sollte wieder flott gemacht werden. Als Leitlinie dafür war ursprünglich eine Charta geplant, die Grundlage für die Arbeit einer internationalen Handelsorganisation (International Trade Organization — ITO) sein sollte. Zur Vorbereitung hatte der „Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen“ (Economic and Social Council = ECOSOC) 1946 vorgeschlagen, einen Ausschuß zu bilden mit der Aufgabe, die Charta auszuarbeiten. Während der Verhandlungen über die Fassung der Charta einigte sich der Ausschuß bereits am 30. Oktober 1947 endgültig auf den vierten Abschnitt des Entwurfs. Dieser behandelte die Senkung von Zöllen sowie den Abbau aller nicht tarifärer Handelsschranken. Er war überschrieben „Allgemeines Abkommen über Zölle und Handel“ (General Agreement on Tariffs and Trade = GATT). Aus Gründen der Eilbedürftigkeit beschloß der Ausschuß, diesen Teil des Entwurfs bereits am 1. Januar 1948 in Kraft zu setzen.

Zunächst war dieses Abkommen nur als Provisorium gedacht. Es sollte die Zeit bis zum Inkrafttreten der ITO-Charta überbrücken. Diese wurde von den 52 Teilnehmern an der Konferenz in Havanna am 10. März 1948 zwar verabschiedet; sie ist aber dann später nicht ratifiziert worden und deshalb bedeutungslos geblieben. Insbesondere war der amerikanische Kongreß nicht bereit, der Charta zuzustimmen. So wurde aus dem Provisorium GATT eine dauernde Einrichtung.

Unter den 23 Signatar-Staaten des GATT waren zehn, die heute als „Entwicklungsländer“ eingeordnet werden, nämlich Brasilien, Burma, Ceylon (Sri Lanka), Chile, Kuba, Indien, Libanon, Pakistan, Rhodesien/Njassaland

²⁾ Nicht übersehen werden darf, daß der Handel auch einer der bedeutendsten Arbeitgeber ist. Er lag 1977 in der Bundesrepublik mit 2,993 Mill. Arbeitern und Angestellten nach dem Verarbeitenden Gewerbe mit 9,723 Mill. in der Liste der Erwerbstätigen an zweiter Stelle (Quellen: Vademecum des Einzelhandels, Köln 1978).

(heute drei Staaten: Sambia, Zimbabwe, Malawi) und Syrien. Doch keines dieser Länder — soweit es sich nicht überhaupt noch um Kolonien handelte — hatte eine eigene handelspolitische Vorstellung. Eine solche hätte bei den damals herrschenden Machtverhältnissen auch gar nicht geltend gemacht werden können. GATT war also eine Organisation für die auf dem Weltmarkt mit einer Vielzahl von Produkten bereits konkurrierenden Handelsstaaten. Außerdem verfügten diese Staaten über ein reiches handels- und betriebswirtschaftliches Erfahrungswissen (know how), über ein ausgebautes Verteilersystem und über ein ausgefeiltes Marketing. Das alles gab es in den Ländern der Dritten Welt, die fast ausschließlich auf den Handel mit Rohstoffen angewiesen waren, nicht. Natürlich wußten dies die Industriestaaten. Gleichwohl gingen sie in der Folgezeit von der Vorstellung aus, daß den Interessen auch der wirtschaftlich und technisch unterentwickelten Länder am besten gedient wäre, wenn sie dem GATT beiträten. Diese Auffassung übersah dreierlei:

— daß die Entwicklungsländer entschlossen waren, sich nach dem Erlangen der politischen Souveränität auch von den herkömmlichen ökonomischen Bindungen an die bereits industrialisierten Länder bzw. ehemaligen Kolonialmächte zu lösen;

— daß den Entwicklungsländern von der Sache her, wie eben gezeigt, alle Voraussetzungen fehlten, um für sie nutzbringend aktiv im GATT mitzuarbeiten;

— daß angesichts des finanziellen und handelspolitischen Gefälles zwischen den hochentwickelten Industriestaaten und den technisch wie wirtschaftlich unterentwickelten Ländern von einer gleichberechtigten Partnerschaft bei Verhandlungen keine Rede sein konnte.

Aber das wollte man sich in der Euphorie der fünfziger Jahre in den westlichen Industrieländern nicht eingestehen. Hier war der Wiederaufbau praktisch geschafft. Man konnte wieder alles kaufen und verkaufen. Die Kapazitäten wurden laufend erweitert. Optimismus beherrschte Produktion wie Handel. Nach Jahren der Entbehrung und Unsicherheit kam man stabilen Verhältnissen jeden Tag näher. Nicht nur das! Unmerkbar wurde die Wirt-

schaft als Folge dieses in allen „westlichen“ Industriestaaten anzutreffenden ökonomischen Erfolgserlebnisses zu einem diese Staaten auch politisch verbindenden Element.

Andere Zielvorstellungen

Diese erfolgreiche Dynamik auf dem Weg zu Wachstum und Wohlstand wollte man nicht beeinträchtigen durch die Beschäftigung mit Problemen der Dritten Welt, die neu waren, von deren Eigenart man nichts verstand — dies galt besonders für die Bundesrepublik und die USA — oder von denen man in jener Zeit nichts wissen wollte (ehemalige Kolonialmächte).

INHALT

- I. Im Vorfeld der UNCTAD
- II. Die Gründung der UNCTAD
- III. Verlauf und Atmosphäre der I. Konferenz
- IV. Aufbau und Aufgaben der UNCTAD
- V. Unterschiede zwischen GATT und UNCTAD
- VI. Sechzehn Jahre UNCTAD
- VII. Der praktische Wert der UNCTAD

Die Entwicklungsländer beobachteten zunächst mit Staunen, dann mit Neid, schließlich mit Empörung, wie wenig die Industriestaaten bei ihren Dispositionen den Hunger, die Krankheiten, die Arbeitslosigkeit und die besonderen sozialen Gegebenheiten in der Dritten Welt berücksichtigten. Zugleich erkannten sie zunehmend deutlicher, daß die hochentwickelten Staaten ein gut Teil ihres Reichtums den natürlichen Ressourcen und den billigen Arbeitskräften eben dieser Dritten Welt verdankten.

Nicht zuletzt mit dieser Tatsache begründeten die Entwicklungsländer ihr Verlangen, von jenem Reichtum auch zu profitieren. Sie beanspruchten diese Teilhabe um so nachdrücklicher, als es in vielen Fällen um die nackte Existenz ihrer Völker ging. Dem Verweis der Industriestaaten auf den Währungsfonds, die Weltbank und das GATT als geeignete Organisationen zur allmählichen Behebung des wirtschaftlichen, technischen und sozialen

Rückstands ihrer Länder setzten die jungen Staaten ihre ganz anders gearteten Zielvorstellungen von einer Organisation für den Handel entgegen.

Im Währungsfonds, sofern die Entwicklungsländer ihm überhaupt angehörten, bildeten ihre Anteile eine Minderheit. Auch die Weltbank war ursprünglich in erster Linie für die Bedürfnisse der hochindustrialisierten Staaten gedacht. Erst elf Jahre nach ihrer Gründung entstand die Tochter IFC (International Finance Corporation = Internationale Finanz-Korporation) und weitere vier Jahre später die IDA (International Development Association = Internationale Entwicklungsorganisation). Aber auch diese Institutionen dienten zunächst nur den ärmeren unter den reichen Ländern. Demgegenüber forderten die Entwicklungsländer eine Organisation, die allen Staaten dieser Erde offen stehen, die alle mit dem Handel direkt oder indirekt verbundenen Faktoren diskutieren sollte und die vor allem den Notwendigkeiten der damals 2,1 Milliarden Bürger der Dritten Welt weit stärker Rechnung zu tragen hätte als alle Anfang der sechziger Jahre bestehenden Organisationen.

Die Industriestaaten sahen in diesen Forderungen ein vorübergehendes Aufbegehren wirtschaftlicher Vasallenstaaten, die ihre politische Position aus Mangel an Sachkenntnis und Augenmaß überschätzten. Daher meinten sie, jene Forderungen nicht ernst nehmen zu müssen.

So überhörten sie auch die zum Sammeln der Afrikaner und Asiaten rufenden Reden eines Nkrumah, Touré, Nasser und Sukarno, und sie überrahen die Zielstrebigkeit, mit der die Dritte Welt im Hinblick auf die Verwirklichung ihrer Forderungen zu Werke ging. Zugleich unterschätzten die Industriestaaten die Bedeutung der Entwicklungsländer im internationalen wirtschaftlichen Kräftespiel auch für ihre, der Industriestaaten, eigene politische und ökonomische Zukunft.

Alle diese Gegebenheiten führten zwischen 1958 und 1962 zu einer rasch zunehmenden Entfremdung zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten. Diese steigerte sich in den folgenden Jahren zu jener Konfrontation, die gegenwärtig das Klima der Verhandlungen zwischen Nord und Süd bestimmt.

Als die Entwicklungsländer um 1960 zu der Überzeugung gekommen waren, daß die Industriestaaten sie weiterhin in wirtschaftlicher Botmäßigkeit halten wollten, wurden sie offensiv. Außerdem fühlten sie auch ihre eben erlangte politische Souveränität bedroht; denn im Kalten Krieg liefen die Länder der Dritten Welt Gefahr, zum politischen Interessengelände der „westlichen“ wie „östlichen“ Industrienächte zu werden. Die jungen Staaten waren entschlossen, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken. Sie begannen, sich zusammenzuschließen.

Wegbereiter der UNCTAD

Einige der Wegbereiter der UNCTAD waren — wie sich im Nachhinein herausgestellt hat — fünf Erdöl fördernde Entwicklungsländer, die ihre staatlichen Einnahmen zu mehr als drei Vierteln aus der Förderung des Erdöls bestritten. Äußerer Anlaß war das Verhalten der „Sieben Schwestern“. Diese beherrschten in den fünfziger Jahren das Erdölgeschäft vom Bohrloch bis zur Tankstelle. Angesichts des damaligen Aufschwungs der Weltwirtschaft pumpeten die Konzerne die schwarze Flüssigkeit in jeden Tanker, dessen sie habhaft werden konnten. Die Folgen waren eine Erdölschwemme und (Anfang 1959) der Zusammenbruch des Preisgefüges. Als die Konzerne dann, ohne die Regierungen der jeweiligen Förderländer vorher zu fragen, den Listenpreis um 18 cts. auf 1,67 Dollar pro Faß (159 Liter) herabsetzten, lud der damalige Staatschef des Irak, General Kassem, Vertreter von Iran, Kuwait, Saudi-Arabien und Venezuela für den 14. September 1960 nach Bagdad ein.

Diese fünf Staaten zusammen förderten damals 38 Prozent allen Erdöls. Ihre Vertreter beschlossen, eine „Organisation Petroleum exportierender Länder“ (Organization of Petroleum Exporting Countries = OPEC) zu gründen. Für die Arbeit der Organisation wurden drei Ziele genannt: „Ein gleichbleibendes Einkommen für die Erzeugerländer, eine wirtschaftliche und regelmäßige Belieferung und ein angemessener Gewinn (fair profit) auf das Kapital derjenigen, die in der Erdölindustrie investieren“. Das sind Forderungen, wie sie später von der „Gruppe der 77“ (siehe weiter unten) im Rahmen der UNCTAD für alle Rohstoffe erhoben werden.

Dieser ersten wirtschaftlichen Frontstellung von zunächst einigen wenigen Entwicklungsländern gegenüber Industriestaaten folgte im Vorfeld der UNCTAD ein Jahr später die politische Distanzierung der Dritten Welt sowohl von der Ersten, der „westlichen“, wie von der Zweiten, der „östlichen“ Welt. Auf Initiative der damaligen Staatschefs von Ägypten (Nasser), Indonesien (Sukarno) sowie Jugoslawien (Tito) und unterstützt von Nehru (Indien) trafen sich Vertreter aus 25 bündnis- oder blockfreien Staaten vom 1. bis 15. September 1961 in Belgrad³⁾. Voraussetzung für die Teilnahme war, daß die jeweiligen Regierungen eine unabhängige, auf friedliche Koexistenz bedachte und auf Bündnisfreiheit gegründete Politik verfolgten.

Ähnlich wie bei der „Gruppe der 77“ (siehe weiter unten) handelte es sich bei der Gruppe der Blockfreien Staaten um eine lose Interessenverbindung. Sie verfügte zunächst weder über eine Organisation noch über ein Sekretariat. Während die „Gruppe der 77“ (innerhalb der UNCTAD) vorwiegend wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Interessen vertritt, sind die Blockfreien in der Hauptsache politisch-ideologisch orientiert. Die Anzahl der Teilnehmer an den Konferenzen der Blockfreien ist im Laufe der Jahre von 25 (1961) auf 95 Staaten gestiegen, die bei der 6. Gipfelkonferenz der „Blockfreien“ vom 3. bis 9. September 1979 in Havanna (Kuba) vertreten waren. „Die gemeinsam verfolgte Politik der Blockfreiheit sollte in der Perspektive dieser Staaten elementar dem Zweck dienen, ... ihren Einfluß und ihr Prestige in den internationalen Beziehungen zu erhöhen und gegenüber den Großmächten ihre spezifischen eigenen Interessen zur Geltung zu bringen, ohne sich dabei in militärische und politische Konflikte hineinziehen zu lassen.“

Ausgelöst worden war diese Suche der Dritten Welt nach einem eigenen politischen Weg

³⁾ S. hierzu: Volker Matthies, Die Bewegung der Blockfreien. Entwicklung — Probleme — Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/79 v. 15. September 1979.

durch die Rücksichtslosigkeit, mit der die bereits industrialisierten Mächte während der fünfziger Jahre fortfuhren, über die Regierungen junger Staaten hinweg politisch, militärisch und wirtschaftlich zu disponieren, wann immer und wo immer dies ihren Interessen nützlich erschien (Krise um den Suez-Kanal, Eisenhower-Doktrin, „Bestrafung“ Guineas durch Frankreich für das „Nein“ zur Communaute, Kongo-Krise, Verweigerung der Unabhängigkeit an Algerien usw.).

Das war für Männer wie Nkrumah, Nasser und Sukarno seit 1958 Anlaß gewesen, neben Regierungen auch die Völker asiatischer und afrikanischer Entwicklungsländer (Parteien und Gewerkschaften, soweit damals vorhanden) für die 1955 in Bandung begründete „Afro-Asiatische Solidarität“ zu mobilisieren. Außerdem wandten sie sich unter Verweis auf gemeinsame Interessen wegen politischer Unterstützung an einige lateinamerikanische Entwicklungsländer. Diese folgten dann auch 1962 einer afro-asiatischen Einladung zu einer „Konferenz über wirtschaftliche Entwicklungsprobleme“ nach Kairo (9. bis 18. Juli). Es war das erste Mal, daß Vertreter der drei technisch und wirtschaftlich unterentwickelten Regionen (Kontinente) zusammentrafen.

Als Ergebnis der Konferenz wurde eine 69 Punkte umfassende Erklärung veröffentlicht. Dort heißt es in den Paragraphen 59 und 60:

„Die Konferenz spricht sich nachdrücklich zugunsten einer internationalen Wirtschaftskonferenz im Rahmen der Vereinten Nationen aus und ruft die Entwicklungsländer auf, dahin zu wirken, daß die Konferenz zu einem möglichst frühen Datum im Jahre 1963 einberufen wird.“

„Die Konferenz empfiehlt, daß die Tagesordnung der internationalen Wirtschaftskonferenz alle wesentlichen Fragen mit Bezug auf den internationalen Handel, den Handel mit Rohstoffen und die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Entwicklungs- und bereits entwickelten Ländern einschließen soll.“

II. Die Gründung der UNCTAD

Wieweit die vorstehend erwähnten Initiativen (erdölfördernder Länder, der afro-asiatischen Solidarität, der Gruppe der Blockfreien, das Aufbegehren einzelner Politiker wie Nkrumah, Nasser, Ben Bella oder Sukarno) unmittelbar und einzeln zur Gründung der UNCTAD beigetragen haben, ist schwer zu ermes- sen. Alle waren sich jedoch einig in dem Pro- test gegen das selbstherrliche Verhalten der „Imperialisten“. Außer Frage steht auch, daß diese verschiedenen Initiativen insgesamt das internationale politische Klima zugunsten der Dritten Welt geschaffen hatten, das für die Er- richtung einer weltumspannenden Organisa- tion für Handel und Entwicklung im Rahmen der VN Voraussetzung war.

Die Vorbereitungen

Dieses „Klima“ erklärt die Einstimmigkeit des Beschlusses Nr. 1707, mit dem die 16. General- versammlung der VN im Dezember 1961 den Generalsekretär der VN beauftragte, mit den Regierungen Konsultationen aufzunehmen „über die Zweckmäßigkeit, eine internationale Konferenz über Probleme des internationalen Handels, vornehmlich im Hinblick auf die Rohwaren-Märkte“, einzuberufen. Die „westli- chen“ Industriestaaten stimmten dafür, ob- wohl sie von der Notwendigkeit einer solchen Konferenz keineswegs überzeugt waren.

In der Debatte, die jenem Beschluß voraus- ging, bezweifelten sie zum einen, daß eine große Tagung geeignet wäre, die Probleme des Handels umfassend zu behandeln oder gar einer Lösung zuzuführen; zum anderen waren sie mehr oder minder alle der Meinung, daß die Probleme der Unterentwicklung am ehe- sten durch eine möglichst weitgehende Libe- ralisierung des Handels mit Hilfe des GATT gelöst werden könnten.

Gleichwohl waren sie wiederum nicht dage- gen, als der „Wirtschafts- und Sozialrat“ der VN (Economic and Social Council = ECO- SOC) gemäß dem positiven Ergebnis der Kon- sultationen beschloß, eine „Konferenz der Verei- nten Nationen über Handel und Entwick- lung“ einzuberufen sowie einen Ausschuß ein- zusetzen, der die Konferenz vorzubereiten hatte. Er bestand aus 32 Mitgliedern, wovon

die Dritte Welt 20 Vertreter stellte, die OECD- Staaten neun und der Ostblock drei.

Zum Generalsekretär des Ausschusses wurde der Argentinier Professor Raoul Prebisch be- stellt. Auf Vorschlag des Ausschusses be- schloß der ECOSOC, die Konferenz für den 23. März 1964 nach Genf einzuberufen. Sie dauerte bis zum 15. Juni. Von den 18 Tagesord- nungspunkten behandelten elf Verfahrensfr- agen, die anderen sieben stellten grundlegende Themen zur Diskussion, die heute, weil unge- löst, nach wie vor nicht nur Gegenstand der Beratungen in der UNCTAD sind, sondern die Diskussion des Nord-Süd-Dialogs in seinen verschiedenen Gremien beherrschen. Bei den substantiellen Angelegenheiten handelte es sich um:

— Ausbreitung des internationalen Handels und seine Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung;

—Internationale Rohwarenprobleme;

—Handel mit fertigen und halbfertigen Wa- ren;

—Verbesserung des unsichtbaren Handels (Versicherungen, Lizenzen etc.) der Entwick- lungsländer;

—Auswirkungen der Bildung regionaler Wirt- schaftsgruppen;

—Finanzierung der Ausweitung des interna- tionalen Handels;

—Institutionelle Vorkehrungen, Methoden und Organisationen (machinery), um die Maß- nahmen im Hinblick auf die Ausweitung des internationalen Handels zu verwirklichen.

Der Generalsekretär der VN hatte zu der Kon- ferenz 122 Regierungen eingeladen, die ent- weder Mitglied der VN oder einer ihrer Son- derorganisationen waren. Zu letzteren ge- hörte auch die Bundesrepublik Deutschland, die damals noch nicht in die VN aufgenom- men war⁴). Fachorganisationen, die mit den VN ständig zusammenarbeiten (Organizations in The United Nations' Family), und zwischen-

⁴) Von den damals 14 souveränen Staaten, die nicht den Vereinten Nationen angehörten, konnten dieje- nigen (8) eingeladen werden, die Mitglied einer der Sonderorganisationen der VN oder der „Internati- onalen Atom-Energie-Agentur“ (IAEA) waren. Dazu zählten die Bundesrepublik Deutschland, Süd-Viet- nam, Süd-Korea, die Schweiz, Monaco, San Marino, Liechtenstein und der Vatikan-Staat.

staatliche wirtschaftliche Organisationen (Inter-governmental Economic Organizations) sowie inoffizielle Einrichtungen, die für die Fragen der Konferenz Interesse hatten, waren aufgefordert, Beobachter zu entsenden. Durch diese großzügige Handhabung der Einladungen sollte erreicht werden, daß in Genf alle Meinungen und Interessen in bezug auf das Thema der Konferenz gehört wurden.

Das Treffen war umfassend und gründlich vorbereitet worden. Bei ihrer Ankunft im Konferenzsaal des Palais des Nations fanden die Teilnehmer an ihren Plätzen rund einhundert Dokumente und Studien vor. Die Weltbank, die Internationale Arbeitsorganisation sowie die regionalen Wirtschaftsausschüsse für Europa, Afrika, Asien und Lateinamerika hatten sich über die zur Diskussion stehenden Themen geäußert. Der Internationale Gewerkschaftsbund, eine britische Economic Intelligence Unit, die EWG, die EFTA, Argentinien, Frankreich, Großbritannien, die UdSSR und andere Regierungen hatten Memoranden erarbeitet. Besondere Aufmerksamkeit fand das Dokument E/Conf. 46/3 mit dem Titel: „Gedanken über eine neue Handlungspolitik im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung“ (Towards a New Trade Policy for Development) des Generalsekretärs Prebisch. Diese Arbeit hat das Denken und Verhalten der Vertreter aus den Entwicklungsländern während der Konferenz mit geprägt, zumal den Ausführungen Prebischs, der selbst aus einem Entwicklungsland stammt, über die wirtschaftlichen Verhältnisse in der Welt im allgemeinen und über die ökonomische Lage der Entwicklungsländer im besonderen auch von den Industriestaaten nicht widersprochen wurde.

Es ist überdies bezeichnend, daß die Industriestaaten, damals wie heute, angesichts des Elends in weiten Teilen der Dritten Welt die Berechtigung der Forderungen der Entwicklungsländer an sich nie bezweifelt haben. Die Geister scheiden sich an dem Umfang der Forderungen, an ihrer Verwirklichung und an der Frage nach dem zweckmäßigsten Ordnungsprinzip.

Das erste offizielle Völkertreffen

Die erste UNCTAD war nicht nur die größte internationale Tagung von Regierungen (120

Länder), die je stattgefunden hatte⁵⁾, in Genf war zugleich ein bis dahin in seiner Farbigkeit und Vielfalt nicht gekanntes Völkergemisch versammelt. Afrikaner, die sich auf ihrem Kontinent nie begegnet waren, trafen sich hier in Europa zum ersten Mal. In Genf erhielten Asiaten und Afrikaner erste unmittelbare Eindrücke von Temperament und Auffassungen der Lateinamerikaner und umgekehrt. Die Amerikaner und die Sowjets kreuzten hier zum ersten Mal die geistig-politischen Klängen vor den Vertretern der Dritten Welt. Die Kubaner konnten hier ihre Stimme durch Che Guevara ebenso weltweit vernehmbar machen wie die von vielen beargwöhnten Israelis durch den Präsidenten ihrer Staatsbank, Horowitz. Nicht wenige nachgeordnete Mitglieder der verschiedenen Delegationen waren zum ersten Mal in Europa. Sie standen staunend vor den Hochhäusern, und angesichts der technisch modernen Innenausrüstung waren einige ratlos. Ein junger Mann aus dem Nahen Osten versuchte vergeblich, im Hotel die herabkommende Rolltreppe hinaufzusteigen — keineswegs aus Übermut. Als ihm gesagt wurde, daß die Treppe nebenan nicht „weglaufe“, er brauche sich nur auf eine ihrer Stufen zu stellen — und ihm dies vorgemacht wurde —, huschte ein dankbar verschämtes Lächeln über sein Gesicht. Für viele der rund 2 000 Teilnehmer erschloß sich nicht nur wirtschaftspolitisch innerhalb der Konferenzräume eine neue Welt, für sie wurde auch Genf, wurde Europa zu einem persönlich lange nachwirkenden Erlebnis.

Die Konferenz war von Anfang an in Händen der Entwicklungsländer. Den Präsidenten der Konferenz stellte Ägypten, den Berichterstatte Libanon und der Posten des Generalsekretärs fiel wiederum dem Argentinier Prebisch zu. Den fünf Arbeitsausschüssen, die die Konferenz bildete, stand je ein Argentinier (Rohstoffprobleme), ein Inder (Halbfertige und Fertige Waren), ein Jugoslawe (Unsichtbarer Handel und Finanzierung), ein Nigerianer (Institutionelle Angelegenheiten) und ein Australier (Ausweitung des Handels) vor.

⁵⁾ Die VN zählten damals 111 Mitglieder. Nachdem Somalia nicht teilnahm, die Sowjetunion mit drei Stimmen vertreten war (Weiß-Rußland und Ukraine), waren mit 112 Mitgliedern der VN und acht anderen Teilnehmern in Genf 120 Delegationen stimmberechtigt.

Der Präsident des gastgebenden Landes, der Schweiz, von Moos, und der damalige Generalsekretär der VN, U Thant, setzten die Akzente der Konferenz: der eine für die Industriestaaten, der andere für die Entwicklungsländer. Der Bundespräsident der Schweiz sagte in seiner Begrüßungsansprache u. a.: „Es ist das Ziel Ihrer Konferenz, den Weg zu einer neuen Handelspolitik zu suchen, die die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern anregen soll. Aus dieser Zusammenarbeit soll sich ein Klima entwickeln, das die individuelle oder private Initiative begünstigt; denn auch wenn die Maßnahmen der Regierung richtig sind, so ist es doch unumgänglich, daß sie ergänzt, ich möchte fast sagen mit Leben erfüllt werden

durch die Initiative und Tatkraft des einzelnen.“

Nach diesem Hinweis auf die Notwendigkeit einer „Neuen Handelspolitik“ und auf die private Initiative als Motor allen Fortschritts betonte der Generalsekretär der VN in seiner Rede eine Entwicklung, die sich in den folgenden zehn Jahren zu einer Forderung der Dritten Welt verdichten sollte, der Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung. U Thant sagte damals u. a.: „Es muß etwas falsch sein an der Wirtschaftspolitik im nationalen und internationalen Bereich, wenn sie eine Entwicklung ungezügelt laufen läßt, durch die sich die reichen und die armen Länder immer weiter von einander entfernen.“

III. Verlauf und Atmosphäre der I. Konferenz

Die Konferenz dauerte drei Monate. Mehrmals drohte sie zu scheitern. Zu verschiedenen waren die ökonomischen Vorstellungen von Asiaten und Lateinamerikanern, Europäern und Afrikanern, Armen und Reichen, entwickelten und unterentwickelten Ländern, tropischen und nichttropischen Volkswirtschaften, zu groß die kulturellen und wirtschaftlichen Verschiedenheiten zwischen Hindi und Moslems, Christen und Buddhisten — Verschiedenheiten, die ebenso zwangsläufig wie unbebewußt, für den Beobachter aber durchaus feststellbar, das Verhältnis zwischen den Konferenzpartnern bestimmten. Infolge dieser Gegebenheiten konnten auch die Interessen aller Beteiligten nur mühsam angenähert werden.

Nicht selten kam es vor, daß einige Delegationsleiter zeitweise den Verhandlungen nicht zu folgen vermochten, sei es, daß sie mit den internationalen Gepflogenheiten einer solchen Konferenz nicht genügend vertraut waren, sei es, daß sie die jeweils relevanten Dokumente nicht gelesen hatten, oder ganz einfach, weil sie das Ausmaß einer solchen bis dahin noch nicht dagewesenen Konferenz überforderte. Etwas von diesem Wirrwarr ist übrigens noch heute, nach fünfzehn Jahren, spürbar, wie die V. große UNCTAD-Tagung 1979 in Manila gezeigt hat. Es wird immer dann offenbar, wenn nach den allgemeinen Erklärungen der Delegationsleiter im Plenum die sachliche Arbeit in den Ausschüssen beginnt.

Bei der ersten Konferenz war besonders er-

schwerend, daß man einander noch nicht kannte. Man wußte erst recht nicht, welche Vorstellungen die Teilnehmer zu den einzelnen Punkten der Tagesordnung nach Genf mitbrachten. Das hat sich inzwischen geändert. Heute kennt man einander und auch die Probleme. Man weiß sowohl um die verschiedenen Auffassungen zu den jeweils anstehenden Fragen der einzelnen Länder-Gruppen (siehe weiter unten) wie der Regierungen.

Im Jahr 1964 mußte man sich an alles und jeden erst herantasten. Selbst die Entwicklungsländer, also die ehemaligen Kolonien, wußten nicht, woran sie jetzt mit ihren früheren Kolonialmächten, den Industriestaaten, waren. Bisher hatte man in der Dritten Welt untereinander agitiert und argumentiert: bei den panafrikanischen und afro-asiatischen Konferenzen, in der OPEC, in der Arabischen Liga, in der Organisation für die Afrikanische Einheit. Gewiß hatte jedes Entwicklungsland auch bereits mehr oder minder lange mit einzelnen Industriestaaten zu tun gehabt, gelegentlich auch mit der OECD, der EWG, der EFTA und/oder mit dem RWG. Nun aber saßen sich Vertreter entwickelter und unterentwickelter Staaten zum ersten Mal en bloc gegenüber. Wie würden sie aufeinander reagieren?

Das Entstehen der „Gruppe der 77“

Einige Wochen nach Beginn der Konferenz stellten die Entwicklungsländer fest, daß sich

an der ihnen bekannten Gleichgültigkeit der Industriestaaten gegenüber ihren Problemen nichts geändert hatte. Nach wie vor leugneten die Industriestaaten nicht die prekäre Lage der Entwicklungsländer. Sie waren auch bereit zu helfen. Aber kein Industriestaat wollte sich bei dieser Konferenz bindend festlegen, erst recht nicht festgelegt werden. Vielmehr wollte man mit seiner Hilfe und seiner Politik gegenüber den Entwicklungsländern zugleich auch seine eigenen Interessen fördern. Frankreich war hauptsächlich an den frankophonen Staaten in der Dritten Welt interessiert, Großbritannien an den Mitgliedern des Commonwealth, die Bundesrepublik dachte bei ihrer Hilfe auch an die Hallstein-Doktrin. Amerika bezeugte mit seinem Peace-Corps in der Dritten Welt zwar guten Willen, erregte durch seine Geschäftsmethoden aber auch manchen Ärger. Die Russen wollten mit einem Minimum an Hilfe ein Maximum an Ideologie und Ressentiments gegenüber den „westlichen“ Industriestaaten „verkaufen“. Schließlich waren die potenten Industriestaaten des „Westens“ auch in Genf noch der Meinung, daß den Entwicklungsländern am ehesten geholfen sei, wenn sie sich den bestehenden, von ihnen gegründeten Organisationen anschlossen, daß also eine neue Organisation nicht nötig und die Konferenz an sich überflüssig sei.

Als die Entwicklungsländer dazu bei der Arbeit in den Ausschüssen meinten erkennen zu müssen, daß sie sich einzeln weder mit ihren Forderungen noch mit ihren Argumenten durchzusetzen vermochten und daß einige von ihnen dem Einfluß ehemaliger Kolonialmächte zu erliegen drohten, nahm die Konferenz eine dramatische Wendung.

Die jungen Staaten taten sich am 12. Mai 1964 zur sogenannten „Gruppe der 75“ zusammen. Diese, zunächst nur für die Zwecke der Konferenz gedachte Gemeinschaft, entwickelte sich in der Folgezeit zum Erstaunen der Industriestaaten zu einer vor allem politischen Interessengemeinschaft der Dritten Welt.

Wie unklar damals noch die Begriffe Entwicklungsländer und Dritte Welt waren, geht daraus hervor, daß die Frankreich besonders verbundene Republik Elfenbeinküste der Gruppe fern blieb, Neuseeland sich ihr aber anschloß. Allerdings ist die Elfenbeinküste später der Gruppe beigetreten, Neuseeland zog sich zu-

rück, und Süd-Korea, Süd-Vietnam und Kenia gesellten sich ihr noch in Genf dazu. Damit wuchs die Zahl noch während der Konferenz auf 77. Deshalb die entsprechende Bezeichnung der Gruppe. Sie ist seitdem nicht geändert worden, obwohl ihr gegenwärtig 120 Staaten der Dritten Welt zugerechnet werden.

Bis heute hat die „Gruppe der 77“ keine feste Organisation; das heißt, anders als etwa die Mitglieder der EG, der OECD oder des RGW verfügt sie über kein Büro und über keine „Gedanken-Schmiede“, die die Interessen der Entwicklungsländer als Gruppe koordiniert, die Ereignisse unter ihren Aspekten kontinuierlich verfolgt und die jeweilige Problematik sachlich aufbereitet.

Bisher war es üblich, daß Sprecher der afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Länder vor wichtigeren Konferenzen, sei es in Genf, New York oder Rom (Sitz der FAO), ihre Meinungen zu den jeweils anstehenden Angelegenheiten austauschten. Aber diese zeitbegrenzten Fühlungen reichten nicht aus, um eine Problematik auszuloten oder eine fundierte gemeinsame Auffassung zu erarbeiten.

Infolgedessen hat es zwar in politischen Fragen innerhalb der Gruppe kaum Schwierigkeiten gegeben, aber unter ökonomischen Sachaspekten waren und sind die Auffassungen, bestimmt von den jeweils nationalen Gegebenheiten, sehr verschieden. Daher reicht die Zeit meist nur zur Aufstellung eines endlosen Katalogs undurchdachter Forderungen. Das galt und gilt auch für die Tagungen der „77“ vor den einzelnen Welthandelskonferenzen.

Vor und während der ersten Konferenz gab es solche Differenzen allerdings noch nicht. Damals hatten die zunächst 75 Entwicklungsländer ihre Zusammenarbeit wie folgt organisiert: In jedem der genannten fünf Ausschüsse bestimmten vier afrikanische, vier asiatische und vier lateinamerikanische Staaten zusammen einen Sprecher. Diese fünf Sprecher bildeten den Lenkungsausschuß der 75, der aus seiner Mitte einen Vorsitzenden wählte. Dieser hielt ständig Verbindung zum einen mit dem Präsidenten der Konferenz, zum anderen mit deren Generalsekretär.

Ebenso wie im Plenum hatten die Entwicklungsländer in den Ausschüssen die Mehrheit, von der sie auch rigoros Gebrauch machten,

ohne den widersprechenden Argumenten der Industriestaaten jene Aufmerksamkeit zu widmen, die sie aus sachlichen Gründen verdienen. Jedenfalls waren die Entwicklungsländer untereinander einig, die Industriestaaten waren es nicht.

Überdies waren die Industriestaaten von der Fülle der in den Konferenz-Dokumenten angesprochenen Probleme der Entwicklungsländer überrascht; sie hatten offenbar auch nicht mit der Zielstrebigkeit gerechnet, mit der die Entwicklungsländer bei dieser ersten Konferenz ihre Forderungen vorbrachten.

Die Schlußakte

Daher kam gegen Ende der Konferenz eine ausgesprochen gereizte Stimmung auf. Die Industriestaaten wollten sich im Hinblick auf das Schlußdokument der Konferenz nicht erpressen und schon gar nicht in ein wirtschaftliches Ordnungssystem hineinreden lassen, das sich ihrer Meinung nach über alle Zweifel bewährt hatte. Schließlich betrachteten sie eine neue Organisation, wie insgeheim die ganze Konferenz, als überflüssig.

So ist es zu erklären, daß die Ergebnisse des vierten Ausschusses — „Institutionelle Vorkehrungen, Methoden und Organisation (machinery), um die Maßnahmen zur Ausweitung des Handels zu verwirklichen“ — zu den umstrittensten gehörten. Nach sehr kontroversen Diskussionen einigte man sich auf den Kompromiß, der Vollversammlung der VN eine Organisation im Rahmen der Weltorganisation vorzuschlagen, also keine Sonderorganisation, die, wie etwa die FAO (Food and Agricultural Organization = Organisation für Ernährung und Landwirtschaft), finanziell selbständig ist, sondern ein Organ der Vollversammlung, dem die Haushaltsmittel von dieser zugeteilt wird.

Auch über alle übrigen Angelegenheiten der Tagesordnung kam man mit Hilfe der in den Ausschüssen geleisteten Vorarbeiten im Plenum schließlich zu einer Einigung. Es wurde ein grundlegendes Dokument verabschiedet, das unter dem Titel „Schlußakte“ (Final Act) in die Wirtschaftsgeschichte eingegangen ist. Mit dieser Schlußakte ist 1964 eine Tagesordnung aufgestellt worden, deren einzelne Punkte die internationalen Beratungen bis

heute beschäftigt haben und dies noch auf viele Jahre hinaus tun werden.

Die Schlußakte enthält 15 Allgemeine und 13 Besondere Grundsätze, von denen einige sich nur an die Industriestaaten, andere nur an die Entwicklungsländer wenden. Die ersten drei Allgemeinen Grundsätze beinhalten die Richtlinien für den internationalen Handel, Gleichberechtigung der Staaten, Selbstbestimmungsrecht der Völker, den Grundsatz der Nicht-Einmischung, keine Diskriminierungen aufgrund verschiedener Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme, freies Verfügen über eigene natürliche Vorkommen u. a. m.

In den folgenden Abschnitten der Schlußakte werden dann die meisten einzelnen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche behandelt, angefangen von den verschiedenen Aspekten des Handels mit Rohstoffen, einschließlich der Indexierung, über die Industrialisierung, den Technologietransfer, die finanziellen Hilfeleistungen (0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts, Öffentliche Hilfe, 1 Prozent Nationale Hilfe), den Ersatz natürlicher Rohstoffe durch Synthetika bis hin zu Fragen der Schifffahrt, der Währung, der Versicherung einschließlich der Rückversicherung, der Interdependenz von Handel, Kapital und Entwicklung sowie der Umstrukturierung, der Förderung ausländischer Privatinvestitionen und der Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung (NWWO).

Bezeichnend für die weitergehenden Absichten, die die Entwicklungsländer mit dieser Konferenz verbanden, ist die offizielle Erklärung der „Gruppe 77“, die diese nach Verabschiedung der Schlußakte abgab. Darin heißt es, daß die Entwicklungsländer die „abschließenden Empfehlungen der Konferenz (gemeint war die Schlußakte; d. Verf.) nur als einen ersten Schritt in Richtung auf eine internationale Bestätigung (endorsement) einer neuen Handelspolitik im Dienste der Entwicklung ansehen ...“ Die Konferenz müsse ein entscheidender Faktor werden bei der Beendigung der Teilung der Welt „in Gebiete des Reichtums und in Gebiete unerträglicher Armut. Diese Aufgabe ist die größte Herausforderung unserer Zeit ... Die Entwicklungsländer sind einig in ihrer Entschlossenheit, das Streben nach entsprechender Abhilfe (redress) fortzusetzen und erwarten von der gesamten

internationalen Gemeinschaft Verständnis und Unterstützung bei diesem Bemühen."

Fazit der I. Welthandelskonferenz

Als Fazit des Verlaufs und der Ergebnisse der ersten „Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung“ sei folgendes festgehalten:

1. Die Konferenz vermochte, wie U Thant in seiner Eröffnungsansprache sagte, nicht mehr, „als der Menschheit, sowohl in den unterentwickelten wie in entwickelten Ländern, den Rahmen für Grundsätze und eine aktive Politik zu schaffen, die den Handel zu einem wirklichen Instrument des Fortschritts wirtschaftlicher Entwicklung machen ...“
2. Die in Genf gebildete gemeinsame Front der Entwicklungsländer gegenüber den Industriestaaten war ein Novum.
3. Diese Gruppe der 75 hat in Genf ihre Macht gekostet. Sie stellte fest, was erreicht werden kann, wenn die Entwicklungsländer zusammenstehen. Allerdings hat sich der Zusammenhalt mit den Jahren gelockert. Die spezifischen Bedürfnisse jedes einzelnen afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Entwicklungslandes bestimmen mehr und

mehr die Überlegungen ihrer jeweiligen Regierungen. Aber immer noch klingt das Erfolgserlebnis von 1964 nach und erweist sich im Verein mit den nach wie vor zahlreichen Gemeinsamkeiten bei den Verhandlungen mit den Industriestaaten als ein politisch einigen-der Faktor.

4. Niemand kann sagen, die Entwicklungsländer hätten 1964 in Genf nicht nachdrücklich, umfassend und weltweit vernehmbar kundgetan, daß sie eine neue internationale Ordnung (nicht nur eine neue Weltwirtschaftsordnung) anstreben, auch wenn damals wie heute niemand zu sagen vermochte bzw. vermag, wie diese neue Ordnung beschaffen sein und wie man sie herbeiführen könnte. Gleichwohl sagte mir ein Sprecher der „Gruppe der 77“ am Ende jener Konferenz: „Hier ist ein neues Blatt in der Geschichte der Beziehungen der Völker aufgeschlagen, und wir werden es beschreiben.“
5. Das wichtigste Ergebnis von unmittelbarer praktischer Bedeutung war die Empfehlung der Konferenz an die Vollversammlung der VN, eine Organisation zu errichten, die auf die Einhaltung und Verwirklichung der in Genf einstimmig verabschiedeten Grundsätze, Vorschläge und Forderungen bedacht zu sein hat.

IV. Aufbau und Aufgaben der UNCTAD

Die XXIX. Generalversammlung der VN folgte dieser Empfehlung. Am 30. Dezember 1964 verabschiedete sie einstimmig den Beschluß Nr. 1995, die Gründungsurkunde der Organisation UNCTAD. Fortan war zu unterscheiden zwischen der alle drei bzw. vier Jahre stattfindenden Tagung aller Mitglieder und der ständigen Organisation. Für beide steht die Bezeichnung „Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung“ oder gemäß der englischen Abkürzung UNCTAD, zu deutsch kurz Welthandelskonferenz (WHK). Nachfolgend wird die englische Abkürzung (UNCTAD) für die Organisation und die deutsche (WHK) für die alle vier bzw. drei Jahre stattfindenden großen Konferenzen (Generalversammlungen) gesetzt.

Die verschiedenen Organe der Organisation sind: die Generalversammlung, also die Konfe-

renz, der Handels- und Entwicklungsrat (Trade and Development Board, kurz Welthandelsrat genannt) sowie das Sekretariat.

Die Konferenz

Die Hauptaufgaben der Konferenz⁶⁾ sind:

1. den internationalen Handel überhaupt, besonders aber den Handel zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten, den zwi-

⁶⁾ Die UNCTAD zählt gegenwärtig 160 Mitglieder. Nach den Regeln der VN sind diese in vier Gruppen eingeteilt. Zur Gruppe A gehören die 91 afrikanisch-asiatischen Staaten (alles Entwicklungsländer), zur Gruppe B („westliche“ Industriestaaten) werden 30 gerechnet, zur Gruppe C 27 lateinamerikanische und karibische Entwicklungsländer und zur Gruppe D 10 Staaten mit einem dirigistischen Wirtschaftssystem; davon gilt Rumänien als Entwicklungsland.

schen den Entwicklungsländern untereinander sowie den zwischen Ländern mit unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Systemen zu fördern;

2. Grundsätze und Richtlinien für den internationalen Handel und die mit ihm verbundenen Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung aufzustellen;

3. Vorschläge zur Verwirklichung dieser Grundsätze und Richtlinien zu erarbeiten;

4. die Koordinierung der Tätigkeiten anderer Organisationen innerhalb der VN auf dem Gebiet des internationalen Handels und der damit verbundenen Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung zu überprüfen und zu erleichtern;

5. multilaterale rechtsverbindliche Vereinbarungen auf dem Gebiet des Handels anzustreben in Verbindung mit den dafür zuständigen Organen und ohne Überschneidung mit der Tätigkeit bereits bestehender Verhandlungsgremien;

6. sich mit allen Fragen zu befassen, die im weitesten Sinne in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, z. B. Schifffahrt, Technologietransfer usw.

Im weiteren Sinne haben die Plenartagungen die Aufgabe, Richtlinien für das internationale wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Vorgehen zu erarbeiten und die Effizienz der Organisation zu überprüfen.

Der Handelsrat

Von den sehr vielfältigen Aufgaben des Handelsrats seien hier nur die wichtigsten genannt. Der Rat

— nimmt die Zuständigkeit der Konferenz wahr, wenn diese nicht tagt;

— ist um die Verwirklichung von Empfehlungen und Erklärungen der Konferenz bemüht;

— kann entweder selbst Untersuchungen und Berichte machen über Angelegenheiten des Handels und damit in Zusammenhang stehender Fragen oder solche in Auftrag geben;

— bereitet die Tagungen der Konferenz vor, einschließlich aller dafür erforderlichen Unterlagen;

— berichtet der Konferenz und außerdem alljährlich dem Wirtschafts- und Sozialrat der VN über seine Arbeit;

— ist berechtigt, nachgeordnete Organe zu gründen und/oder Beratergruppen zu bilden, die er zur wirkungsvollen Erfüllung seiner Aufgaben für notwendig erachtet.

Die Zahl der Mitglieder des Rats war ursprünglich auf 55 beschränkt. Mittlerweile können jedoch alle Mitglieder der Konferenz daran teilnehmen. In den letzten Jahren nahmen an den alljährlich zweimal stattfindenden Ratstagungen zwischen 110 und 120 Mitglieder teil.

Von dem Recht, nachgeordnete Organe zu gründen und/oder Beratergruppen zu bilden, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben als notwendig erachtet, hat der Rat umfassend Gebrauch gemacht. Zur Zeit gibt es acht ständige Arbeitsausschüsse für Rohwaren, für fertige und halbfertige Waren, für unsichtbaren Handel und Finanzierung des Handels, für Schifffahrt, für Technologietransfer, für wirtschaftliche Zusammenarbeit unter den Entwicklungsländern, einen Sonderausschuß für Präferenzen und die Gemeinsame Beratergruppe des Internationalen Handelszentrums, das 1968 von GATT und UNCTAD gemeinsam errichtet wurde. Daneben gibt es eine Fülle von ad hoc- und zwischenstaatlichen Ausschüssen. Ihre Tätigkeit ist zeitlich begrenzt, das heißt, sie werden aufgelöst, sobald ihre Arbeit beendet ist.

Alle Mitglieder des Rats, gleich welcher Wirtschaftssysteme und welchen Ranges der Entwicklung, betrachten ihn als das Forum, in dem die unterschiedlichsten Interessen diskutiert und noch am ehesten angeglichen werden können.

Das Sekretariat

Die tägliche praktische Arbeit der UNCTAD wird von einem Sekretariat besorgt, das von einem Generalsekretär geleitet wird. Dies war seit der Gründung bis 1969 der Argentinier Raoul Prebisch. Ihn löste der Venezolaner Manuel Perez-Guerrero ab. Der bisher dritte Generalsekretär ist seit dem 5. April 1974 der Srylankaner Germani Corea. Seine Amtsperiode wurde im April 1980 um weitere fünf Jahre verlängert.

Das Sekretariat erledigt alle technisch-organisatorischen Arbeiten der Konferenz, des Rates und der nachgeordneten Arbeitsgruppen. Der Generalsekretär ist u. a. verantwortlich für die Unterrichtung der Mitglieder über alle laufenden Angelegenheiten sowie für die Verwirklichung der Beschlüsse und Empfehlungen der UNCTAD. Nicht zuletzt nimmt er in der Konferenz, im Rat und in den Ausschüssen Stellung zu den anstehenden Fragen und betätigt sich bei umstrittenen Angelegenheiten als Vermittler.

Im Generalsekretariat arbeiten gegenwärtig rund 450 hauptamtliche Kräfte. Der Haushalt

für das Jahr 1978/79 betrug 33 486 000 US-Dollar, das waren fünf Prozent des Haushalts der VN. In diesem Betrag sind nicht eingeschlossen die Kosten der Konferenzdienste, die Ausgaben für die zahlreichen Sonderausschüsse und für das von UNCTAD und GATT gemeinsam betriebene Handelszentrum. Für letzteres sind weitere 6 Mill. Dollar anzusetzen. Alles in allem dürften die Ausgaben, einschließlich der Kosten für die Tagungen, allerdings ohne die der V. UNCTAD in Manila, für das Jahr 1978/79 rund 80 Mill. Dollar betragen haben. Das wäre etwa so viel, wie damals in zwei Stunden in der Welt für die Rüstung ausgegeben wurde.

V. Unterschiede zwischen GATT und UNCTAD

Die beiden Handelsorganisationen unterscheiden sich durch ihren rechtlichen Status, organisatorisch und durch ihre Zielsetzung. Die Beschlüsse des GATT müssen von den z. Z. 84 Mitgliedern⁷⁾ durchgeführt werden. Geschieht dies nicht, so haben sie sich zu rechtfertigen. Die Regeln, die gemäß diesen Grundsätzen aufgestellt sind, bilden einen Kodex, der für das Verhalten der Vertragsparteien verbindlich ist. Allerdings wird gegen diesen Kodex immer wieder verstoßen, zum Beispiel, wenn ein Land eine bestimmte Produktion durch Maßnahmen schützt (Zölle, Abschöpfungen, Kontingente, Subventionen), ohne diese vor ihrer Einführung, wie es der Kodex vorsieht, im GATT zu diskutieren.

Organisatorisch ist GATT eigenständig. Es hat einen eigenen Haushalt, der von den Beiträgen der Mitglieder finanziert wird. Gleichwohl arbeitet GATT, wie alle Sonderorganisationen, das heißt, alle Mitglieder der VN-Familie, mit der Generalversammlung eng zusammen.

Demgegenüber ist die UNCTAD, wie bereits erwähnt, ein Organ der VN. Als solches erhält sie von diesen die Mittel für ihren Haushalt, ist sie der Vollversammlung über deren Verwendung Rechenschaft schuldig und über den

ECOSOC laufend zur Berichterstattung über ihre Tätigkeit verpflichtet.

Als Organ der Generalversammlung der VN gilt für die UNCTAD wie für die VN überhaupt der Grundsatz der Freiwilligkeit. Um ein extremes Beispiel zu geben: Selbst der Initiator eines Antrages braucht sich an diesen nicht gebunden zu fühlen. Infolgedessen kam es bis vor wenigen Jahren nicht selten vor, wie in persönlichen Gesprächen zugegeben wurde, daß die Vertreter eines Industriestaates, sei es in der Konferenz, sei es im Rat, einem Antrag zustimmten, obwohl sie von vornherein entschlossen waren, sich an ihre Zusage nicht zu halten.

Das hat sich geändert. Zwar hängt die Wirksamkeit der von der Konferenz und dem Rat gefaßten Beschlüsse in erster Linie von der Zustimmung der Industriestaaten ab, weil diese für die Durchführung dieser Beschlüsse die finanziellen Mittel aufbringen müssen und ihr Erfahrungswissen (know how) zur Verfügung stellen. Gleichwohl können die Industriestaaten aus politischen Gründen immer weniger die Beschlüsse als bedeutungslos abtun, selbst wenn sie ohne ihre Zustimmung verabschiedet worden sind.

Dessen ungeachtet gilt auch gegenwärtig noch die bei der Gründung der UNCTAD getroffene Feststellung: GATT ist ein Verhandlungsforum, die UNCTAD ein Diskussionsforum und die „Gruppe der 77“ eine pressure group.

⁷⁾ Zu den 84 Ordentlichen Mitgliedern kommen drei Vorläufige (Kolumbien, Philippinen und Tunesien) sowie 30 Entwicklungsländer, die seit 1972 (s. weiter unten den Abschnitt „1972 Santiago“) berechtigt sind, an den Verhandlungen des GATT teilzunehmen, auch wenn sie diesem Abkommen nicht beigetreten sind.

Ein weiterer Unterschied zwischen WHK und GATT ist mehr psychologischer Art. Die UNCTAD ist auf Betreiben der Entwicklungsländer zustande gekommen. In dieser Organisation sehen sie gewissermaßen ihre politische Heimat. Das GATT hingegen ist auf Initiative der Industriestaaten zur Behandlung und Förderung ihrer Interessen, das heißt vornehmlich zur weiteren Liberalisierung ihres bereits florierenden Handels errichtet worden. Mit der Gründung der UNCTAD zielten die Vereinten Nationen und vor allem die Entwicklungsländer aber weiter. Das zentrale Thema der ersten Welthandelskonferenz, so heißt es in einer seinerzeit vom Auswärtigen Amt und dem Bundeswirtschaftsministerium gemeinsam veröffentlichten Erklärung, „war die Frage, wie der Welthandel in den Dienst des wirtschaftlichen Aufbaus der Entwicklungsländer gestellt werden könnte“.

Das GATT reichte dafür nicht aus; denn es ist auf der klassischen Konzeption gegründet, daß allein das freie Spiel der internationalen wirtschaftlichen Kräfte zu einer größtmöglichen Ausweitung des Handels und der besten Nutzung der natürlichen Vorkommen führt. Demgemäß sind die Regeln des GATT in erster Linie darauf abgestellt, dieses freie Spiel zu garantieren. Folgerichtig wird im Hinblick auf die Praxis davon ausgegangen, daß für eine Ausweitung des Handels lediglich die Beseitigung der Hindernisse notwendig ist, die dem freien Spiel der Kräfte in der Weltwirtschaft entgegen stehen.

Diese Auffassung hat aber eine gewisse Homogenität der Volkswirtschaften zur Voraussetzung. Mit anderen Worten: Es sind bei der Gründung des GATT die großen strukturellen Verschiedenheiten zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern mit allen ihren wichtigen Implikationen außer Betracht gelassen worden. Infolgedessen wurde auch die Disparität in der Nachfrage nicht be-

dacht. Die Entwicklungsländer benötigen zunächst Güter des täglichen Bedarfs und in einem späteren Stadium einfache Maschinen und Ausrüstungen. Die Industriestaaten sind fast ausschließlich an Rohstoffen interessiert. Dabei ist die Nachfrage der in der Entwicklung begriffenen Länder immer größer, als diese mit ihren finanziellen Einnahmen befriedigen können, nicht zuletzt deshalb, weil ihr Bedarf (weit) größer ist als der der Industriestaaten und weil die Preise zwischen Rohstoffen und Industrieprodukten in keinem festen Verhältnis zueinander stehen.

Aus diesen Gründen strebten die Entwicklungsländer 1964 — und sie haben seitdem von diesem Vorhaben nicht abgelassen — für die gesamte Wirtschaftspolitik eine den ganzen Erdball umspannende, eigenständige, supranationale Organisation an, die für alle Fragen des Handels und der Entwicklung zuständig sein und damit das GATT ersetzen sollte. Angesichts des damals einhelligen Widerstandes der Industriestaaten gegen eine eigene Organisation verzichteten die Entwicklungsländer auf diese extreme Forderung. Schließlich hieß der Kompromiß: UNCTAD neben GATT.

Während der Vorbereitungen zur ersten Welthandelskonferenz versuchten die Mitglieder des GATT, den Absichten der Entwicklungsländer entgegenzuwirken. Sie setzten im Mai 1963 einen Ausschuß ein, der die Frage einer Änderung des legalen und institutionellen Rahmens des GATT im Hinblick auf den Handel mit den Entwicklungsländern prüfen sollte. Infolge der widersprechenden Vorstellungen in den Reihen der Industriestaaten einigten sich diese erst einige Monate nach der ersten Welthandelskonferenz auf einige die Entwicklungsländer begünstigende Maßnahmen. Außerdem gehörten dem GATT damals nur 60 Mitglieder an gegenüber 120 Teilnehmern bei der Gründung der UNCTAD.

VI. Sechzehn Jahre UNCTAD

Bisher haben fünf Welthandelskonferenzen stattgefunden:

I. 23. 3.—16. 6. 1964 in Genf

II. 1. 2.—29. 3. 1968 in Neu-Delhi

III. 13. 4.—21. 5. 1972 in Santiago de Chile

IV. 5. 5.—31. 5. 1976 in Nairobi

V. 7. 5.—3. 6. 1979 in Manila

Die ersten vier waren ein Erfolg für die Entwicklungsländer, die fünfte hatte ein für sie zwiespältiges Ergebnis.

Die Industriestaaten standen bei der ersten Konferenz dem „new deal“ der Entwicklungsländer passiv und desorientiert gegenüber. Sie stimmten in den Ausschüssen gegen eine Reihe von Empfehlungen, gaben dann aber der Schlußakte als Ganzer ihre Zustimmung, also auch den Empfehlungen, mit denen sie vorher nicht einverstanden gewesen waren.

Auch bei den folgenden Konferenzen verhielten sie sich gegenüber den Forderungen der Entwicklungsländer zurückhaltend. Sie betrachteten die Beziehungen zur Dritten Welt nach wie vor als politisches Randgeschehen. Die Zugeständnisse, die sie nach langen Verhandlungen in Neu Delhi und Santiago schließlich machten, erachteten die meisten von ihnen in den Auswirkungen auf ihre internationalen wirtschaftspolitischen Vorstellungen als nicht durchgreifend. Sie hielten sich ihrer Meinung nach im Rahmen der Entwicklungshilfe, bewirkten keine einschneidenden Veränderungen und konnten daher gemacht werden.

Nervös wurden die Industriestaaten in Nairobi angesichts der Forderung der Entwicklungsländer nach einem integrierten Rohstoffprogramm. Das Oilembargo im Oktober/November 1973 hatte zwar kein Umdenken, aber ein gewisses Nachdenken über die Potenzen einiger Entwicklungsländer und deren Bedeutung für die eigenen Interessen ausgelöst. Aber auch hier meinte man, sich nach der Zustimmung zu diesem Programm durch Abgabe von „Erläuternden Erklärungen“ oder „Vorbehalten“ jeder eingegangenen Verpflichtung, wenn schon nicht völlig entziehen, sie doch möglichst lange hinausschieben zu können.

Das unbefriedigende Ergebnis der bisher letzten WHK in Manila erklärt sich zum einen aus der Uneinigkeit der „Gruppe der 77“ und zum anderen daraus, daß die Industriestaaten, wie die einzelnen Erklärungen der Delegationsleiter zu Beginn der Konferenz erkennen ließen, es von vornherein darauf angelegt hatten, gemäß dem Ausspruch eines deutschen Parlamentariers, „noch einmal davonzukommen“. Die Industriestaaten waren auch in Manila der Meinung, daß es nicht zweckmäßig sei, von der Defensive gegenüber den Forderungen der Entwicklungsländer zu konstruktiven Vorschlägen für den Nord-Süd-Dialog überzugehen. Erst nach der Geiselnahme von Teheran,

nach dem Einmarsch der sowjetischen Truppen in Afghanistan und seit dem Beginn der Revitalisierung des Islam ist festzustellen, daß Politiker und Industriestaaten beginnen, das Verhältnis zur Dritten Welt unter wirtschaftlichen, sozialen bzw. kulturellen, politischen sowie militärischen Aspekten und im Hinblick auf die eigene Zukunft voll ins Visier zu nehmen.

Nachfolgend in Schlagworten die operativ fortwirkenden Ergebnisse der einzelnen Konferenzen:

1964 Genf

1. Mit der ersten WHK begann eine neue Etappe in der Geschichte der Wirtschaftspolitik. Es war für die Entwicklungsländer die erste Gelegenheit, „gegenüber den Industriestaaten und vor allem der Weltöffentlichkeit ihre Forderungen umfassend zu äußern und sie in Form von Empfehlungen an die Vereinten Nationen und an die teilnehmenden Länder zu kleiden“.

2. Genf war der erste Versuch der jungen Staaten, das Gewicht ihrer politischen Stimme in den Bereichen der Wirtschaftspolitik geltend zu machen.

3. „Historisch gesehen, steht die Welt (seit der ersten WHK) einem ersten gigantischen Versuch gegenüber, auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik nationale Hoheitsrechte an eine für den ganzen Erdball zuständige supranationale Organisation zu übertragen.“⁸⁾

4. In der permanenten Organisation UNCTAD und ihren Organen haben die Entwicklungsländer 1964 ein Forum erhalten, in dem ihre Probleme Vorrang haben.

5. Trotz der unterschiedlichen Gegebenheiten in Afrika, Asien und Lateinamerika und trotz aller Einzelinteressen haben die jungen Staaten damals ein Bewußtsein ihrer Zusammengehörigkeit entwickelt, das bis heute verbindend fortwirkt und wahrscheinlich auch noch einige Zeit fortwirken wird.

6. Ungeachtet dieser Gruppenbildung wurde damals bereits von Industriestaaten und Ent-

⁸⁾ In: Außenwirtschaft, II/64, hrsg. vom Schweizerischen Institut für Außenwirtschaft und Marktforschung an der Hochschule St. Gallen.

wicklungsländern auch der Grundsatz einer weltweiten Solidarität betont.

7. Die Konferenz hat mit der Schlußakte die nach wie vor aktuelle Tagesordnung des nunmehr 16 Jahre andauernden Nord-Süd-Dialogs verabschiedet.

1968 Neu-Delhi

1. Auf der Basis der „Grundsätze“ und „Empfehlungen“ der Schlußakte von Genf hatten sich von nun an alle folgenden Konferenzen mit darauf fußenden Forderungen der Entwicklungsländer zu beschäftigen. Einen Katalog solcher Forderungen hatte die „Gruppe der 77“ für die zweite Konferenz in der „Charta von Algier über die wirtschaftlichen Rechte der Dritten Welt“ aufgestellt.

Darin sind die Forderungen der Entwicklungsländer nach besseren Bedingungen im Welthandel und nach verstärkten Hilfeleistungen im einzelnen festgelegt. In Übereinstimmung mit der „Schlußakte“ verpflichten sich die Entwicklungsländer zu gegenseitiger Unterstützung, und zwar durch wirtschaftliche Koordination sowie durch vermehrten Handel untereinander. Die „Charta der 77“ wurde offiziell in die Dokumentation der II. WHK aufgenommen.

2. In dieser Charta werden zum ersten Mal auch die kommunistischen Länder expressis verbis aufgefordert, mehr für die Förderung des Handels der Entwicklungsländer zu tun und vermehrt handelspolitische Zugeständnisse zu machen.

3. Die indische Ministerpräsidentin Indira Gandhi erklärte in ihrer Eröffnungsansprache u. a.: „Die Frage lautet nicht, ob die Industriestaaten es sich leisten können, den Entwicklungsländern zu helfen, die Frage lautet vielmehr, ob jene es sich leisten können, diesen nicht zu helfen.“

4. Die Konferenz beschloß die Einführung eines Systems von Zollpräferenzen (der Industriestaaten) zugunsten der Entwicklungsländer. Dadurch wurde der das GATT beherrschende Grundsatz der Meistbegünstigung⁹⁾

⁹⁾ Dieser besagt, daß, wenn ein Land einem anderen eine Zollpräferenz einräumt, also den Handel mit ihm begünstigt, es verpflichtet ist, diese Präferenzen, diese Vorteile, automatisch auch allen anderen

durchbrochen. Mit Hilfe dieser Präferenzen sollten die Entwicklungsländer in die Lage versetzt werden, ihre Exporterlöse zu vermehren, ihre Industrialisierung zu fördern und ihr Wachstum zu beschleunigen.

Die Präferenzen erfaßten jedoch nicht alle Produkte und vielfach auch nur in begrenzter Höhe. Vor allem Textilerzeugnissen und verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkten wurden nur geringe Vorteile eingeräumt, oder sie wurden von der Vergünstigung sogar ganz ausgenommen, obwohl die jungen Staaten mit diesen Erzeugnissen noch am ehesten konkurrenzfähig waren. Am 1. Juli 1971 führte die EWG als erste die Präferenzen ein. Am 1. August desselben Jahres folgte Japan, am 1. Oktober 1971 die meisten anderen „westlichen“ Industriestaaten und — als letzte — auch die USA.

1972 Santiago

1. Die „Gruppe der 77“ hat sich auf die dritte WHK vom 27. Oktober bis 7. November 1971 in Lima vorbereitet. In der peruanischen Hauptstadt hatte sie sich im Rahmen einer Deklaration und eines umfangreichen Aktionsprogramms auf zahlreiche Forderungen geeinigt. Nachdrücklich wird in dieser „Erklärung von Lima“ die internationale Gemeinschaft aufgefordert, die Entwicklungsländer an jeder Konsultation und an jeder Entscheidung zu beteiligen, die eine Reform des internationalen Handels und des Währungssystems betrifft (s. nachfolgend unter 5.).

2. Bei der Konferenz in Santiago fand das Auftreten der Volksrepublik China, die am 25. Oktober 1971 in die VN aufgenommen worden war und zum erstenmal an einer WHK teilnahm, besonderes Interesse. Ihr Sprecher betonte, daß China ein Entwicklungsland sei, sich nachdrücklich zur Dritten Welt bekenne (China hat sich aber bisher der „Gruppe der 77“ nicht angeschlossen), zu einem Grundsatz des Vertrauens in die eigenen Kräfte (self-reliance), zu dem Befreiungskampf der Völker, die noch unter fremder Herrschaft stünden, und daß China bereit sei, den anderen Entwick-

Mitgliedern des GATT zu gewähren. Auf diese Weise soll vermieden werden, daß irgendein anderes Mitglied, d. h. ein drittes Land, diskriminiert wird.

lungsländern gemäß den eigenen vorhandenen Kräften und Mitteln zu helfen.

3. In seiner Begrüßungsansprache sagte der damalige Staatspräsident Allende an die Adresse der Industriestaaten gerichtet: „Angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre bin ich nicht der Meinung, daß die kapitalistischen Länder versuchen sollten, ... auf der Beibehaltung ihrer Kriegswirtschaft zu bestehen, nur, um Vollbeschäftigung zu sichern.“

4. Der damalige mexikanische Staatspräsident Echeverria schlug vor, eine „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“ zu verfassen (sie kam zustande und ist im Dezember 1974 von der Generalversammlung der VN gegen die Stimmen der meisten „westlichen“ Industriestaaten verabschiedet worden).

5. Auf dieser Konferenz gelang den Entwicklungsländern ein wirtschaftspolitischer Durchbruch insofern, als ihnen fortan die Mitsprache in allen internationalen Handels- und Währungsfragen zugestanden wurde. Diese Beschlüsse blieben ähnlich anderen Empfehlungen der vorangegangenen WHKs zunächst Papier. Konkrete Formen begannen sie nach dem Olembarge der OPEC-Staaten 1973/74 anzunehmen.

Die Mitsprache betrifft sowohl den internationalen Währungsfonds wie die Weltbank wie auch das GATT. In letzterer Organisation können seitdem alle Entwicklungsländer an den Beratungen teilnehmen, auch wenn sie nicht Mitglied des GATT sind.

1976 Nairobi¹⁰⁾

1. Zur Vorbereitung auf diese Konferenz hatte sich die „Gruppe der 77“ vom 2. bis 6. Februar 1975 in Manila eine Charta und ein Aktionsprogramm erarbeitet. Die Charta betont zwei Grundsätze: a) Die Verantwortung für die Entwicklung der Länder der Dritten Welt haben vor allem diese selbst; darum sollten sie ihre bilateralen und regionalen wirtschaftlichen Bindungen verstärken. b) Die Industriestaaten

sollten den Ländern der Dritten Welt konkreter helfen, insbesondere durch eine Neuordnung der Weltwirtschaft.

2. Zwischen der dritten und dieser vierten WHK war die komplexe Vielfalt der gesamten, bisher vornehmlich in der UNCTAD, in seinem „Rat“ wie in den Unterausschüssen behandelten Probleme durch zusätzlich einberufene weltweite Konferenzen einer breiteren Öffentlichkeit bewußt geworden. Es handelt sich hierbei um die 6. Sonderkonferenz der VN mit dem Ergebnis der Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung (1974), die Weltbevölkerungskonferenz (1974), die Welternährungskonferenz (1974), die Weltindustriekonferenz (1975), die Welt-Frauen-Konferenz (1975), die 7. Sonderkonferenz der VN über Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (1975). Und die vorbereitenden Papiere der Weltwohnungskonferenz (Juni 1976) sowie die der Weltbeschäftigungskonferenz (Juni 1976) waren den Teilnehmern der IV. WHK auch bereits bekannt. „Jetzt müssen“, wie Corea in seinem die Konferenz einleitenden Referat u. a. sagte, „die mit allgemeinen Ausdrücken umrissenen Zielsetzungen durch einen Prozeß der Ausarbeitung und Verhandlungen in spezifische Vereinbarungen umgesetzt werden“.

3. Die Tagesordnung der IV. WHK unterschied sich von denen der vorangegangenen Konferenzen denn auch dadurch, daß nicht alle Problembereiche der Entwicklungsländer gleichermaßen zur Diskussion gestellt wurden. Nach allgemeiner Auffassung sollte konkret zunächst bei den Rohstoffen angesetzt werden. Diese waren und sind als oft einzige Möglichkeit, Devisen einzunehmen, für viele Entwicklungsländer von vorrangigem Interesse.

4. Tatsächlich gelang es, zum einen die Entwicklungsländer von maximalen Forderungen abzubringen und zum anderen die Industriestaaten zur Aufgabe ihres inhaltlichen Widerstandes zu bewegen. Ergebnis: das Integrierte Rohstoffprogramm. Es sieht als Kern einen „Gemeinsamen Fonds“ (GF), die Errichtung von Warenlagern und „Flankierende Maßnahmen“ vor. Das sind Maßnahmen zur horizontalen (Anbau weiterer Produkte) und vertikalen (Verarbeitung der Rohstoffe, Marketing, Ausbildung u. a. m.) Diversifizierung.

¹⁰⁾ Markus Timmler, Nach Nairobi. Zwang zur Zusammenarbeit, in: Außenpolitik, 4/1976; ders., Die Schlüsselfunktion des Gemeinsamen Fonds, in: Außenpolitik, 2/1979.

5. Dieser einstimmig gefaßte Beschluß wäre über seine unmittelbar praktische Wirkung hinaus geeignet gewesen, das gesamte Verhältnis zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten in gedeihliche Bahnen zu lenken. Diese Chance wurde verpaßt; denn kaum hatten die Industriestaaten dem Beschluß zugestimmt, zogen sie die Bremsen.

In „Vorbehalten“ und „Ergänzenden Erklärungen“ versuchten sie nach Meinung der Entwicklungsländer, ihr eben gegebenes Ja in ein Nein zu verwandeln. Doch die „Gruppe der 77“ bestand auf der Erfüllung des Beschlusses, mit dem allseits unbefriedigenden Ergebnis, daß es 1977 eines Ultimatums von seiten der Entwicklungsländer bedurfte und es dann noch über drei Jahre dauerte, bis man sich zunächst auf die Grundelemente für die Statuten eines Fonds einigte. Nach weiteren langwierigen Verhandlungen konnten, wie einleitend dargestellt, am 27. Juni 1980 schließlich auch die Statuten verabschiedet werden.

1979 Manila¹¹⁾

Die vorbereitende Tagung der „Gruppe der 77“ vom 12. bis 16. Februar 1979 in Arusha betonte noch stärker als bei früheren Gelegenheiten die eigene Verantwortung für die Entwicklung ihrer Länder, wie der Titel des Dokuments, mit dem sie dann nach Manila gingen, besagt: „Arusha Programme for Self-Reliance and Framework for Negotiations“. Darin werden zwei Gedanken betont: a) Die Verwirklichung der self-reliance (Vertrauen in die eigene Kraft und materiellen Möglichkeiten) ist nur mit Hilfe der Industriestaaten möglich. b) In der einleitenden „Erklärung“ wird eine zum ersten Mal 1963 geäußerte Forderung aufgegriffen, die übrigens auch im Schlußdokument der 6. Sonderkonferenz der VN zu finden ist: Die Entwicklungsländer bekämen nicht Entwicklungshilfe, sie hätten einen *Anspruch auf Wiedergutmachung*.

2. Zum ersten Mal drohten die unterschiedlichen Interessen innerhalb der „Gruppe der 77“ als Folge ihrer verschiedenen Entwicklung während der vergangenen 15 Jahre die Einheit der Gruppe zu sprengen. Es wirkte zusätzlich

erschwerend, daß diese Gruppe, wie oben ausgeführt, über keine Organisation verfügt, die die Ereignisse zwischen den Konferenzen systematisch verfolgt. Aber dank der anhaltenden Weigerung der Industriestaaten „östlicher“ wie „westlicher“ Prägung, einen Nord-Süd-Dialog tatsächlich zu beginnen, war die Einheit der „77“ am Ende der Konferenz wieder hergestellt.

3. Dabei waren die Voraussetzungen für einen solchen Dialog ausgesprochen günstig; denn konkrete Verhandlungen über den Gemeinsamen Fonds sowie über den Technologietransfer hatten allseits befriedigende Fortschritte bis an die Grenze von Abschlüssen gemacht, und auch die bewiesene Bereitschaft der Industriestaaten, den Mangelländern Schulden zu erlassen, hatte das politische Klima verbessert. Die Entwicklungsländer wollten daher in Manila die für das Nord-Süd-Verhältnis grundlegende Interdependenz von Handel, Finanzen und Entwicklung vor dem Hintergrund der GATT-Verhandlungen (Tokio-Runde), der Beschlüsse der 6. und 7. Sonderkonferenz, des Anstiegs der Ölpreise, der Instabilität der Währungen, der Rezession, der Inflation, der gestiegenen Defizite in den Zahlungsbilanzen der Entwicklungsländer und der Forderung nach ausreichender Befriedigung der Grundbedürfnisse angehen.

An der Weigerung der Industriestaaten, eigene konstruktive Vorschläge zu machen, scheiterte dieser Versuch. Anders als bei der III. UNIDO-Konferenz (21. Januar bis 8. Februar 1980 in Neu Delhi) ist es darüber jedoch nicht zu einem Eklat zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten gekommen. Man begnügte sich mit dem Verweis der Gelegenheit zwecks weiterer Verhandlung an den „Rat“.

4. Die sozialistischen Staaten wurden in Manila von den Entwicklungsländern wegen ihrer mangelnden Bereitschaft zum Helfen zwar nicht gerade an den Pranger gestellt, aber doch — zum ersten Mal — auf die Anklagebank gesetzt.

5. Für die Mangelländer wurde ein umfassendes Sonderprogramm einstimmig beschlossen. Sein Kern: Die Industriestaaten verpflichten sich, ihre Entwicklungshilfe für die Mangelländer zu verdoppeln.

¹¹⁾ Vgl. Markus Timmler, Manila, eine Chance verpaßt, in: Außenpolitik, 4/1979.

VII. Der praktische Wert der UNCTAD¹²⁾

Immer noch begegnet man der Meinung, solche „Mammut-Konferenzen“ wie die WHK mit zwei- bis dreitausend Delegierten von 160 Regierungen und weiteren etwa 2 000 Beobachtern und Journalisten wären zwecklos, weil sie nichts bewirkten und angesichts der Vielzahl von Meinungen auch nichts Konkretes bewirken könnten. Diese Ansicht ist falsch. Ihr ist zunächst folgendes entgegenzuhalten:

Wir leben in einer Welt, in der die Regierungen interdependent sind, also direkt oder indirekt voneinander abhängig. Wir haben es mit einer vielfältigen Verzahnung von Problemen zu tun, die sich weder durch staatliche noch kontinentale Grenzen voneinander abschotten lassen (z. B. Fragen der Umwelt, der Energie, der Währungen, des Handels, des technischen Fortschritts — Innovationen). Globale Probleme aber heischen globale Lösungen. Diese wiederum setzen ein globales Forum voraus, in dem die globalen Probleme unter globalen Gesichtspunkten zunächst klärend diskutiert werden müssen, um sie dann gegebenenfalls an sachlich kompetente Gremien zur Formulierung weiterzugeben. Diese Gremien erarbeiten Vorschläge oder auch schon Verträge, die an das Forum zurückzuüberweisen sind, um dort gebilligt oder mißbilligt zu werden. Ein sehr langwieriges und mühsames Unterfangen. Sicher! Aber nur auf diese Weise gelangen wir zu verbindlichen Lösungen und zu Ordnungen, die von Mehrheiten getragen werden.

Und weiter: Die oft zitierten „Reden zum Fenster hinaus“, die „meist doch nur für den Hausgebrauch“ bei den „Mammut-Konferenzen“ gehalten werden, haben in diesem Prozeß eine sehr reale Bedeutung. Zum einen schaffen die grundsätzlichen Erklärungen der einzelnen Delegationen das Verhandlungsklima, in dem die Reden Aufgeschlossenheit oder Ablehnung zu den jeweils anstehenden Fragen veranlassen. Zum anderen künden sie von Absichten, die einzelne Regierungen im Hinblick auf diese Fragen verfolgen. Wenn zum Beispiel — wie in Manila — allgemein erwartet wird, daß der Sprecher eines Industriestaates in seiner Erklärung u. a. den Betrag nennt, den sein Land für den Gemeinsamen Fonds zur Verfügung stellen will, und er tut dies nicht, sondern

spricht nur von „wohlwollender Haltung“ und „grundsätzlicher Bereitschaft“, weiß jeder Hörer, daß dieses Land den Fonds eigentlich nicht mag.

Ferner sollte nicht übersehen werden, daß heute die meisten nationalen Staatsgeschäfte international eingebunden sind. 75 Prozent der Arbeit der britischen Botschaften, so hat unlängst eine englische Untersuchung gezeigt, ist multilateral verknüpft.

Allein unter diesen Aspekten ist die UNCTAD eine nützliche und unentbehrliche, eine Ausgleich bewirkende und daher eine Frieden sichernde Einrichtung. Ohne die UNCTAD wäre die gegenseitige Bedingtheit von Handel, Finanzen und Entwicklung, wäre die Abhängigkeit des „Nordens“ von dem „Süden“ und umgekehrt den Regierungen, Unternehmern und Gewerkschaften in aller Welt nicht so bewußt geworden, wie dies in zunehmendem Maße der Fall ist. Daß spektakuläre politische Ereignisse, wie die Vorgänge um das Erdöl oder die Revitalisierung des Islam, bei dieser Bewußtseinsbildung kräftig nachgeholfen haben, ändert nichts an dieser grundlegenden Feststellung.

Es ist zwar nicht möglich, den Anteil der UNCTAD an der Verbesserung des Status der Dritten Welt im internationalen Kräftespiel zu quantifizieren oder zu qualifizieren. Ebenso wenig läßt sich ermessen, wieweit die umfassende Tätigkeit dieser Organisation sich auf die einzelnen Volkswirtschaften auswirkt. Es kann aber nicht bezweifelt werden, daß die UNCTAD zu einem zentralen Motor aller entwicklungs- und wirtschaftspolitischen Überlegungen der entwickelten wie unterentwickelten Länder geworden ist.

Eine ziemlich praxisnahe Bedeutung hat die UNCTAD als ökonomisches Barometer, das anzeigt, welches wirtschaftspolitische Wetter aufzieht, abzulesen an den Dokumenten, den Diskussionen oder den Beschlüssen des Rates bzw. der Konferenz. Dabei gibt die Art, wie diese Beschlüsse gefaßt werden, ob im Konsensus, d. h. mit allgemeiner Zustimmung, oder in namentlicher Abstimmung, ob mit im

¹²⁾ Vgl. Peter Hermes, Die UNCTAD im Nord-Süd-Dialog, in: Außenpolitik, 1/1980.

Nachhinein abgegebenen Vorbehalten oder ohne solche, Aufschluß über die aktuelle Wetterlage.

Weiter hat UNCTAD konkrete wirtschaftspolitische Tatsachen geschaffen: Eine programmatische Grundlage für die Diskussion zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten (die Schlußakte), die Präferenzen, das Recht der Entwicklungsländer auf wirtschaftspolitische Mitsprache in allen handels- und wirtschaftspolitischen Angelegenheiten, eine Regelung der Schulden für die Mangelländer und einen Kodex für die Schifffahrt (Stückgut-Verkehr); das Integrierte Rohstoff-Programm (IRP) mit dem Gemeinsamen Fonds als Kernstück sowie ein Kodex für den Technologietransfer sind auf den Weg gebracht und ein Sonderprogramm für die 30 Mangelländer ist beschlossen.

Schließlich reicht die Arbeit der UNCTAD mit ihren konkreten Auswirkungen in einzelne Wirtschaftsbereiche hinein und ist damit für Unternehmer und Gewerkschaften beachtenswert. Hierfür nur ein Beispiel: Das eben erwähnte, 1976 in Nairobi beschlossene Integrierte Rohstoffprogramm (IRP) sieht u. a. als preisstabilisierendes Element Ausgleichende Warenlager (Buffer Stocks) für zunächst zehn, später achtzehn Rohstoffe vor. Unter diesen zehn ist auch Kautschuk. Für diesen Rohstoff konnte im Rahmen des IRP im Oktober 1979 ein Abkommen getroffen werden. Es ist in mehreren Sitzungen eines ad hoc gebildeten Ausschusses von Fachkräften und danach — aufgrund der Ausschubergebnisse — im Rahmen der Vereinten Nationen, d. h. der UNCTAD, ausgehandelt worden. Die deutsche Kautschuk- bzw. Gummiindustrie war bei all diesen Beratungen durch einen Vertreter als Mitglied der deutschen Delegation von Anfang an präsent. Dieser Wirtschaftszweig kennt nun durch eben diesen Vertreter und durch die Studien, die den Verhandlungen zugrunde lagen, diesen Sektor des Weltmarktes sowie die soziale und wirtschaftliche Lage in den Erzeugerländern genau und vermag auch zuverlässig einzuschätzen, was diese Entwicklungsländer fachlich können, zu welchen Lei-

stungen sie in diesem Industriezweig fähig sind und wie sie zu ihren Partnern in den Verbraucherländern wirtschaftspolitisch stehen. Als Folge davon wissen die Unternehmer in den Industriestaaten nun, worauf sie sich für die Zukunft in diesem Bereich einzustellen haben. Sie werden Sicherheits- wie Risikofaktoren besser einschätzen und entsprechend der beschlossenen Regelungen sicherer als bisher disponieren können.

Die Arbeit der UNCTAD wird von Zeit zu Zeit dadurch erschwert, daß von seiten der Entwicklungsländer versucht wird, sachliche Angelegenheiten mit politischen Interessen zu vermengen. Weiter wirkt vor allem zeitraubend die Tatsache, daß die multilaterale Rhetorik vieler Entwicklungsländer nicht immer im Einklang mit ihrer nationalen Politik steht. Doch solche Vorkommnisse haben die zähe, pragmatische, nicht immer vom Rampenlicht der Öffentlichkeit beleuchtete Arbeit der UNCTAD bisher ebensowenig beeinträchtigt, wie es ihre Bedeutung als „wichtiges und unverzichtbares Forum des Nord-Süd-Dialogs“ geschmälert hat.

In diesem Zusammenhang ist schließlich bemerkenswert, daß die Entwicklungsländer bei der III. UNIDO-Konferenz in Neu-Delhi am 8. Februar 1980 ihr „Programm“ gegen den Willen der Industriestaaten zur Abstimmung brachten — und damit die Konferenz zum Scheitern. Bei der V. WHK in Manila war man sich auch nicht einig. Aber anders als in Neu-Delhi ließ man es nicht zu einem Eklat kommen. Die strittige Angelegenheit wurde zur weiteren Behandlung an den Handelsrat verwiesen. Damit bewährte sich die UNCTAD einmal mehr als ausgleichender Faktor widerstrebender Interessen. Sie stärkte damit ihre Bedeutung, wie der Pole Tomasz Jodko als Sprecher der Gruppe D bei der letzten Tagung des Welthandelsrates am 20. März 1980 in Genf sagte, als „the main universal economic institution on problems of trade and development“, als die wichtigste universale Wirtschaftsorganisation für Probleme des Handels und der Entwicklung.

Nahrung als Waffe?

I. Das USA-Getreideembargo

Nie seit der kritischen Welternährungssituation der Jahre 1972 bis 1974 wurden Schlagworte wie „Nahrung als Waffe“ oder „Food Power“ so häufig gebraucht wie im Zusammenhang mit der Verhängung des Getreideembargos durch die USA gegenüber der Sowjetunion am 4. Januar 1980 als Reaktion auf den Einmarsch in Afghanistan. Ohne Überspitzung kann gesagt werden, daß die Amerikaner ihren Getreidereichum damit als politische „Waffe“ eingesetzt haben.

Folgende knappe Hinweise dazu sollen hier genügen: Das als Vergeltungsmaßnahme verfügte Embargo ist nicht total, sondern auf Abschlüsse beschränkt, die über die langfristige vertraglich (im noch bis September 1981 laufenden Fünfjahresabkommen der USA mit der Sowjetunion) fest zugesicherte Basismenge von 8 Millionen Tonnen hinausgehen. Davon betroffen ist die Lieferung von 17 Millionen Tonnen, für die vorläufige Abmachungen bestanden. Es wäre verfrüht, das Getreideembargo schon deshalb als Fehlschlag zu werten, weil es der Sowjetunion gelungen ist, den diesjährigen Ausfall der 17 Millionen Tonnen von USA-Getreide durch „zusätzliche“ Käufe in Argentinien und anderswo (auch mit Hilfe des weitverzweigten Netzes des internationalen Getreidehandels) teilweise auszugleichen. Schätzungen über die verbliebene Angebotslücke divergieren; sie dürfte zwischen 3,5 und 9 Millionen Tonnen liegen (Stand Juli 1980).

Wenn die Sowjetunion nicht ausgesprochene Rekordernten einbringt, dürfte das Embargo Folgen für die russische Versorgung mit Futtermitteln und damit für die Fleischproduktion haben. Die negativen Auswirkungen können nicht unbeschränkt durch Rückgriffe auf Reserven oder Aufkäufe auf den Weltmärkten

beseitigt werden. Eine Drosselung der Fleischproduktion wäre gleichbedeutend mit einer Verschlechterung des Ernährungsstandards des immer wieder vertrösteten russischen Normalverbrauchers. Der Pro-Kopf-Fleischverbrauch in der Sowjetunion liegt heute bei etwa 40 Prozent des amerikanischen Niveaus. Die Erreichung des russischen Planziels von 235 Millionen Tonnen für die Produktion von Winter- und Frühjahrsgetreide sowie Hülsenfrüchten im Jahr 1980 (tatsächliche Erzeugung 1979: 179 Millionen Tonnen) hängt weitgehend vom Wetter ab. Eine Ernte von 215 Millionen Tonnen liegt im Bereich des Möglichen.

INHALT

- I. Das USA-Getreideembargo
- II. Eine Studie des CIA
- III. Das „Triage“- und Rettungsbootkonzept
- IV. Knappheit als Druckmittel
- V. Nahrungsmittelhilfe als kommerzielles und politisches Instrument
- VI. Die sozio-ökonomische Dimension
- VII. Nationale Strategiepläne als Ansatzpunkt für eine Wende?

Eine gute Ernte im laufenden Jahr würde für die Sowjetunion eine wesentliche Erleichterung darstellen, aber angesichts der Bedeutung des Faktors Wetter keine Garantie für die kommenden Jahre beinhalten. Die Russen werden für absehbare Zeit auf den Weltmarkt und damit auf amerikanisches Getreide angewiesen bleiben. Äußerungen von russischer Seite, man werde künftig kein Gramm Getreide mehr von den USA beziehen, sind als reines Wunschdenken zu werten. Experten weisen zutreffend darauf hin, daß es immer noch billiger ist, Getreide über Wladiwostok zu importieren, als es von der Ukraine auf dem Landweg nach Sibirien zu schaffen.

Dieser Aufsatz stellt die wesentlich erweiterte Fassung eines im Juni 1980 in Bonn gehaltenen Referats dar.

II. Eine Studie des CIA

Der Grundsatzdiskussion über die Schlagworte „Food Power“ oder „Agri-Power“ hat eine häufig, aber nicht immer korrekt zitierte Studie des Geheimdienstes CIA vom August 1974¹⁾ Auftrieb gegeben.

In der Studie wird in Betracht gezogen, daß sich angesichts der zunehmend prekären Versorgungslage vor allem vieler Entwicklungsländer die dominierende Stellung der USA auf den Weltgetreidemärkten wahrscheinlich noch weiter verstärken wird²⁾. Wörtlich: „Diese bedeutende Rolle als Nahrungsmittel-lieferant wird erhöhte Einflußmöglichkeiten (levers of influence) mit sich bringen. Sie wirft aber andererseits schwierige Auswahlmöglichkeiten und vielleicht neue Probleme für die USA auf... Die USA werden immer wieder vor der schwierigen Frage stehen, wohin ihr Getreide gehen soll.“ In diesem Zusammenhang wird auf die Gefahr hingewiesen, daß die USA zum Prügelknaben derjenigen werden könnten, deren Lieferwünsche nicht oder nicht voll berücksichtigt werden.

Diese Erwägungen gelten unter der Annahme, daß die nächsten Jahre und Jahrzehnte keine umwälzenden klimatischen Veränderungen in der Welt bringen. Sollten aber klimatische

Veränderungen die Nahrungsmittelknappheit weltweit verschärfen, so steht für den CIA fest: „Das könnte den USA eine Machtfülle wie nie zuvor geben; vielleicht eine weltwirtschaftliche und politische Machtposition, die größer ist als die in den Jahren unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg.“ Dabei fallen dann die oft zitierten, aber aus dem Zusammenhang gerissenen Worte: „In schlechten Jahren, wenn die USA nicht der Nachfrage der meisten Importländer entsprechen können, würde Washington potentiell *life and death power* über das Schicksal der armen Menschenmassen besitzen... Nicht nur die armen Entwicklungsländer, sondern auch größere Mächte würden, zum mindesten teilweise, von Nahrungsmitteln aus den USA abhängig sein.“

Vorsichtiger als die Formulierungen des CIA-Berichts ist die auf dem Höhepunkt der Welt-ernährungskrise (in einer Rede vor der UNO-Generalversammlung im September 1974) abgegebene Erklärung von Präsident Ford, wonach ein „Scheitern der Kooperation bei Öl, Nahrung und Inflation eine Katastrophe für jede in diesem Saal vertretene Nation bedeuten könnte“.

III. Das „Triage“- und Rettungsbootkonzept

Mit dem Hinweis auf die potentielle Macht über Leben und Tod von Millionen von Menschen im CIA-Bericht — von dem übrigens unklar ist, ob seine Veröffentlichung auf eine Panne zurückzuführen ist oder ob es sich um eine gezielte Indiskretion handelt — werden in der Substanz Probleme eines Versorgungsnotstands mit Nahrungsmitteln berührt, welche unter den Stichworten „Triage“- und Rettungsbootkonzept in den USA leidenschaftlich erörtert worden sind. Das Triagekonzept ist ei-

ner gewissen militärärztlichen Praxis entlehnt, im Falle des Fehlens ausreichender ärztlicher Ressourcen die Verwundeten in drei Kategorien einzuteilen: diejenigen, welche ohne Hilfe überleben würden, diejenigen, die unrettbar verloren sind, und die, welche nur bei sofortiger ärztlicher Hilfe eine Überlebenschance haben. Bei unzureichender Verfügbarkeit an Nahrungsmitteln dürfte nach dem Triagekonzept nur solchen Ländern geholfen werden, denen damit eine echte Überlebenschance gegeben wird. Parallel dazu geht das Rettungsbootkonzept davon aus, daß ein Boot nur eine beschränkte Aufnahmekapazität besitzt. Bei Erreichung dieser Kapazität stehen die Bootsinsassen vor dem Problem, welche Auswahl sie aus der Masse der herum-schwimmenden Schiffbrüchigen treffen sollen, um eine Überbeanspruchung zu vermeiden.

¹⁾ Potential Implications of Trends in World Population, Food Production, and Climate, CIA, Directorate of Intelligence, Office of Political Research, August 1974.

²⁾ Alle heutigen Projektionen gehen davon aus, daß die Getreideüberschüsse in den USA in den kommenden Jahren weiter zunehmen werden. Über ein Drittel der amerikanischen Getreide- und Sojabohnenerzeugung in Höhe von rd. 350 Millionen Tonnen muß exportiert werden.

welche den Tod sowohl der Insassen als auch der Neuaufgenommenen bedeuten und daher niemandem nützen würde.

Es gibt in den USA angesehene Stimmen, die dem Triage- bzw. Rettungsboot-Konzept bereits aktuelle Bedeutung zusprechen möchten. Hilfe, vor allem *Nahrungsmittelhilfe*, ist in dieser Sicht eher schädlich als nützlich, wenn ihre Gewährung nicht zu einer Dauerlösung des Ernährungsproblems beiträgt.

Rein karitative, das Übel nicht an der Wurzel anpackende Hilfe kann von diesem Standpunkt aus sogar unethisch sein, da sie langfri-

stig noch größeres Elend schafft. Jay Forrester hat das einmal so ausgedrückt: „Die geretteten Menschen werden sich weiter vermehren. Hilfe führt zu einer noch größeren Anzahl krisengefährdeter Menschen, zu noch größerem Bedarf an Hilfe und schließlich zu einer Situation, die *selbst die Hilfe nicht mehr bewältigen kann*.“

Welchen substantiellen Gehalt haben Thesen wie die des CIA oder die der Verfechter des Triage- und Rettungsbootkonzepts? Wie ist die Lage heute, und wie wird sie sich in absehbarer Zeit entwickeln?

IV. Knappheit als Druckmittel

Nahrung wird für die Besitzer von Überschüssen nicht bereits dadurch zu einem Druckmittel oder gar einem politischen *Machtinstrument* (was immer man darunter verstehen will), weil es Länder gibt, die für ihre Versorgung auf Einfuhren angewiesen sind; hinzukommen muß vielmehr eine angespannte Weltversorgungslage — also Mangel — und/oder Devisenknappheit in dem einfuhrabhängigen Land. *Solange das weltweite Angebot ausreicht*, um die kaufkräftige Nachfrage zu decken, verleiht die Verfügbarkeit über Grundnahrungsmittel keine spezifische Machtposition, die sich von der anderer Wirtschaftsbereiche unterscheidet. Auch die Lage der ärmsten Entwicklungsländer, die nicht über die Devisen verfügen, um ihre Nahrungsmittelimporte zu bezahlen, stellt in dem hier relevanten Zusammenhang keinen Sonderfall dar. Wenn insoweit überhaupt von einem Abhängigkeitsverhältnis zwischen Lieferanten und Empfänger gesprochen werden kann, so beruht es nicht auf der Knappheit an Nahrungsmitteln, sondern auf dem *Fehlen von Kaufkraft*. Es handelt sich um *eine der vielen Facetten von Armut*.

Jeder Geber von Entwicklungshilfe könnte die fehlende Kaufkraft bereitstellen, und er könnte diese Hilfe, wie jede andere Entwicklungshilfe, an gewisse Bedingungen knüpfen.

Hier fällt das Stichwort *Nahrungsmittelhilfe* in all seiner Vielschichtigkeit. Insbesondere stellt sich die nicht neue — und sicherlich zu verneinende — Frage, ob die Finanzierung der

in einem solchen Zusammenhang geleisteten Nahrungsmittelhilfe bzw. die Ausstattung der ärmsten Länder mit Kaufkraft ausschließlich als eine Verantwortung der führenden Agrarexportländer anzusehen ist oder ob diese Aufgabe nicht sämtlichen entwickelten Ländern im Rahmen eines *burden sharing* zu stellen ist, vor allem wenn das Exportland sich nicht in einer extremen Überschubposition befindet. Eine Verteilung der Lasten auf breitere Schultern als die der Getreideexportländer würde der Sachlage entsprechen.

Grunddaten zur Lage der Getreideversorgung

Die Weltgetreideerzeugung (Weizen, Futtergetreide, Reis) lag 1979 bei 1531 Millionen Tonnen (gegenüber 1593 Millionen im Jahr 1978). Davon entfielen rund 335 Millionen Tonnen (etwa 22 Prozent) auf Nordamerika³⁾.

Von der *Produktionsseite* her kann daher *kaum von einer marktbeherrschenden Stellung* Nordamerikas gesprochen werden. Damit ist freilich der Kernpunkt nicht berührt. Das Bild ist nämlich unvollständig, wenn man in dem hier wichtigen Zusammenhang nicht neben der Weltproduktion auch den *Welt-handel* in Betracht zieht, d. h. diejenigen Mengen, die in den Export gehen⁴⁾.

³⁾ Für die USA allein waren es 299 Millionen Tonnen, d. h. etwa 19,5 Prozent der Welterzeugung.

⁴⁾ Da es hier um die Würdigung der Marktstellung Nordamerikas geht, kann Reis vernachlässigt werden. Nur etwa 1,5% der Welterzeugung von Reis entfallen auf die USA.

Vor dem Zweiten Weltkrieg waren Lateinamerika, Asien, Afrika sowie Osteuropa einschließlich Rußlands Netto-Exporteure von Getreide, während Westeuropa schon damals eine Defizitregion darstellte. Heute sind alle diese Regionen — auch Lateinamerika mit Ausnahme Argentiniens — Defizitgebiete.

Nach den neuesten Schätzungen dürften die *Weltexporte an Weizen und Futtergetreide* im Landwirtschaftsjahr 1979/80 bei *180 Millionen Tonnen* liegen. Davon entfallen rund *127,5 Millionen Tonnen auf Nordamerika* (davon 109 Millionen auf die USA), d. h. *70,8 (bzw. 60,5) Prozent*.

Die Position Nordamerikas

Dieser Anteil von etwa 70 Prozent am *Weltexport* gibt den Nordamerikanern zweifellos eine *oligopolartige Marktstellung*. Man sollte sich aber bei einer solchen nur auf den *Welthandel* abgestellten Quantifizierung über die absoluten Größenordnungen und die im Rahmen der gesamten Weltgetreideproduktion (d. h. auch unter Einbeziehung von Reis) bestehenden *Substitutionsmöglichkeiten* im klaren sein: *127,5 Millionen Tonnen nordamerikanische Exporte* gegen 1531 Millionen Tonnen Weltgetreideproduktion machen nur *8,3 Prozent* aus. Mit anderen Worten: Auch beim völligen Ausfall der Nordamerikaner als Exporteure würden damit für die Deckung des gesamten Weltgetreidebedarfs nur etwa 8 Prozent fehlen.

Es ist demnach völlig überzogen, wenn gelegentlich behauptet wird, daß das USA-Getreide bereits heute eine mit der Petro Power vergleichbare Waffe sei, weil (wie es *Business Week* einmal ausdrückte) „much of the world nourishes itself on US grains“. Auf die Weltproduktion bezogen, tragen die Nordamerikaner nur die erwähnte Spitzenmenge zur Weltversorgung bei, die zwar keinesfalls bagatellisiert, aber auch nicht überbewertet werden sollte. Mit Bezug auf den Weltbedarf sind sie ein „residual supplier“, auch wenn über ein Drittel des von ihnen erzeugten Getreides in den Export geht.

Die Weltmarktposition Nordamerikas, und insbesondere die der USA, besteht seit den fünfziger Jahren. Sie hat sich in den letzten Jahren nur wenig verstärkt. Nordamerikani-

scher Weizen wird heute in fast allen Entwicklungsländern verbraucht, in denen sich die Amerikaner in mehr als zwei Jahrzehnten *Märkte aufgebaut* haben. Dabei spielten die aus Agrar-Überschüssen gespeisten *Nahrungsmittelhilfsprogramme* eine entscheidende Rolle⁵⁾. Länder, deren Grundnahrung früher vorwiegend aus Reis oder anderen heimischen Getreidearten sowie aus Knollenfrüchten bestand, haben nach jahrzehntelanger Gewöhnung an Nahrungsmittelhilfe ihre *Verzehrgewohnheiten* nicht unwesentlich geändert; ein fragwürdiges Ergebnis einer auf einer Kombination von egoistischen und altruistischen Motiven beruhenden Politik der Nahrungsmittelhilfe.

Die für Jahrzehnte bestehende Aussicht auf Nahrungsmittelhilfe hat sich aber noch in anderer Richtung negativ ausgewirkt. Viele Entwicklungsländer — und unter ihnen vor allem die großen Hungerländer — vernachlässigten jahrelang die Entwicklung ihrer eigenen Landwirtschaft⁶⁾.

⁵⁾ In diesem Zusammenhang ist immer wieder daran zu erinnern, daß die Überschüsse nicht für Zwecke der Nahrungsmittelhilfe produziert wurden, sondern daß die Nahrungsmittelhilfe erdacht wurde, um *ungeplant* anfallende Überschüsse am wenigsten sinnlos zu verwenden. Die USA-Nahrungsmittelhilfe erreichte im Erntejahr 1964/65 mit etwa 18 Mio. t ihren Höhepunkt. Der Tiefpunkt lag 1973/74 bei etwa 3,2 Mio. t. In den Jahren 1978/79 bzw. 1979/80 gingen die USA Verpflichtungen zur Gewährung von Nahrungsmittelhilfe in Höhe von 6,2 bzw. 5,6 Mio. t ein. Die gegenwärtige Planung sieht eine Getreidehilfe in einer Größenordnung von jährlich 6 bis 7 Mio. t vor.

⁶⁾ Nahrungsmittelhilfe kann insbesondere in zweifacher Hinsicht hemmend auf die Eigenproduktion der Empfängerländer wirken: 1. Verdrängung der heimischen Produzenten vom Markt und 2. Beeinflussung der Regierungen der Empfängerländer dadurch, daß sie es ihnen erlaubt, überfällige agrarpolitische Maßnahmen immer wieder hinauszuschieben. In dem letzterwähnten Sinne kann die Nahrungsmittelhilfe wie eine Droge wirken. Es gibt dafür Dutzende von Beispielen, insbesondere, wenn die Nahrungsmittelhilfe in Form von Massenverschieffungen („bulk supply“) ohne konkrete Verwendungsplanung gewährt wird. Ein gewisser „disincentive effect“ ist hinauszunehmen, solange Nahrungsmittelhilfe aus ungeplant anfallenden Agrarüberschüssen gespeist wird. „Forward planning“ von Nahrungsmittelhilfe, wie es von der Welternährungskonferenz und der FAO propagiert wird, läuft auf eine Fehlallokation von Ressourcen hinaus. Falls es an ungeplant anfallenden Nahrungsmittelüberschüssen fehlt, ist es rationeller, dem bedürftigen Land Ressourcen in Form konvertibler Währungen zuzuführen, die gegebenenfalls auch zum Ankauf von Nahrungsmitteln in Entwicklungsländern verwendet werden können.

V. Nahrungsmittelhilfe als kommerzielles und politisches Instrument

Bestand des Motiv für die Gewährung der USA-Nahrungsmittelhilfe ursprünglich darin, daß Überschüsse losgeschlagen werden sollten, so wurde es im Laufe der Jahre durch weitere Zielsetzungen überlagert oder ergänzt, die sich manchmal widersprachen. Hierher gehören *kommerzielle Interessen* wie z. B. die Koppelung der Nahrungsmittelhilfe an die Abnahme von Überschußgetreide zu kommerziellen Bedingungen oder der Aufbau künftiger Absatzmärkte. Eine zunehmende Rolle spielten — wie auch bei anderen Formen der Entwicklungshilfe — *politische Zielsetzungen*; nachdem sich Nasser schon im Jahre 1964 in scharfen Worten gegen eine solche Koppelung gewehrt hatte, lehnte er es zwei Jahre später ab, die „mit Blut erkämpfte Freiheit gegen Weizen oder Reis zu verkaufen“. Wenige Tage vor Allendes Sturz verweigerten die USA die Lieferung von Weizen auf Kredit an Chile. Einige Wochen danach lieferten sie ein Mehrfaches der ursprünglich gewünschten Menge. In den Jahren der Knappheit 1973/74 wurden Länder wie Südvietnam, Südkorea, Pakistan, Indonesien, Ägypten und Jordanien gegenüber viel ärmeren Entwicklungsländern bevorzugt bedacht. Der USA-Kongress versuchte Ende 1974, hier korrigierend einzugreifen, indem er die Regierung aufforderte, den politisch befreundeten Ländern nicht mehr als 30 Prozent der Nahrungsmittelhilfe zuzuteilen und die ärmsten Länder in Südostasien sowie in der Sahelzone stärker zu berücksichtigen⁶⁴⁾.

Es liegen deutliche Anzeichen dafür vor, daß in den Monaten nach dem Ausbruch der sogenannten Ölkrise im Oktober 1973 in Washington ernsthafte Überlegungen angestellt wurden, die Nahrungsmittelhilfe als Pressionsinstrument zu benutzen. Man erwog, die ärmsten Entwicklungsländer durch Kürzung der Nahrungsmittelhilfe zu Interventionen bei den Ölländern im Sinne von Preisreduktionen

zu veranlassen. Nach kurzem Hin und Her und einer Vermittlung des Senators Hubert Humphrey wurden solche fragwürdigen Absichten dann fallengelassen.

Die in den erwähnten Beispielen zu verzeichnende Verwendung der Nahrungsmittelhilfe als kommerzielles oder politisch-diplomatisches Druckmittel unterscheidet sich im Prinzip kaum von der Benutzung der Entwicklungshilfe im allgemeinen für solche Zwecke. Wenn man in solchen Fällen von der „Waffe“ Nahrung sprechen will, so könnte man mit *gleichem Recht von der Entwicklungshilfe-Waffe* reden, soweit es sich um „tied aid“ handelt.

Vernachlässigung der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern

Opfer jeder angespannten Weltversorgungslage mit Nahrungsmitteln sind die Länder, die nicht Selbstversorger und daher auf Einfuhren angewiesen sind. Trotz zahlloser internationaler Appelle vernachlässigen viele Länder ihre Landwirtschaft auch weiterhin und verlassen sich auf Nahrungsmittelhilfe⁷⁾. In diesem Zusammenhang muß ein wichtiger, bisher wenig bekannter Aspekt herausgestellt werden, der allerdings die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer selbst nicht abschwächt:

Mindestens bis Ende 1969 waren die *USA und Kanada gar nicht daran interessiert*, daß die von ihnen mit Nahrungsmittelhilfe unterstützten Länder bald *Selbstversorger* mit Grundnahrungsmitteln würden. Darüber machte der Vizepräsident der Rockefeller Foundation, Sterling Wortman, in der September-Ausgabe 1976 des angesehenen „Scientific

⁷⁾ Dazu drastisch, aber treffend der Präsident der INTERNATIONAL FEDERATION OF AGRICULTURAL PRODUCERS, M. F. Cracknell (in IFAP NEWS, Februar 1980): „The countries which are most vulnerable in this area are those developing countries which have become increasingly dependent on imported food. There are some who detect a 'plot' in the development of this situation. However, developing country governments have *no one but themselves to blame* for the systematic neglect of their agricultural sector, „more especially the subsistence farmers for whom the food problem ist gravest.“

⁶⁴⁾ Ein klassisches Beispiel für die Benutzung von Nahrung als politisches Druckmittel gaben die USA im September 1974, als sie mitten in einer Versorgungskrise in Bangladesch, die Einstellung ihrer Nahrungsmittelhilfe androhten, weil Bangladesch in Aussicht genommen hatte, Jute an Kuba zu liefern. Der amerikanische Druck veranlaßte Bangladesch, alle Jute-Exporte nach Kuba einzustellen.

American" so sensationelle Ausführungen, daß sie im Original zitiert seien:

"The U.S. Agency for International Development, for example, was constrained politically until 1969 (as was Canada's, comparable agency) by reluctance to become involved in *direct*, visible efforts abroad to increase productivity of the basic food crops, particularly the cereal grains. There was a general belief both in and out of government that other nations should not be encouraged to increase production of those crops for fear of competition with U.S. efforts to sell its surplus stocks or even give them away!"

Wortman erwähnt als Beispiel das Zögern von AID, das International Rice Research Institute in den Philippinen oder das berühmte International Maize and Wheat Improvement Centre in Mexico finanziell zu fördern — beides Institute, die bahnbrechende Erfolge im Rahmen der sogenannten „Grünen Revolution“ erzielten. Der Druck auf AID kam von der mächtigen Agrar-Lobby. AID war bemüht, durch *indirekte* Transaktionen — z. B. über das World Food Programme — trotzdem Anstrengungen von Entwicklungsländern zur Steigerung ihrer eigenen Nahrungsproduktion zu unterstützen. Ein *Kurswechsel* erfolgte erst, als — so Wortman — den verantwortlichen Stellen im Jahr 1969 klar wurde, daß die steigenden Nahrungsdefizite in den Entwicklungsländern bald die Produktionskapazitäten der USA und der anderen Überschußländer übersteigen würden.

Heute unterschreiben die Nordamerikaner rückhaltlos die These, daß die *Nahrungsmittelherzeugung in den Entwicklungsländern selbst mit allen Mitteln gesteigert* werden muß. Es ist allerdings bezeichnend, daß Henry Kissinger noch in seiner Rede auf der Welternährungskonferenz im November 1974 diesen zentralen Punkt der Welternährungsstrategie erst an zweiter Stelle aufgeführt hat, nämlich nach dem Postulat der Steigerung der Nahrungsmittelproduktion in den traditionellen Exportländern. In der einschlägigen Resolution der Welternährungskonferenz, die unter maßgeblicher Mitwirkung der Nordamerikaner zustande kam, steht dann endlich die Forderung nach Steigerung der Nahrungsproduktion in den Entwicklungsländern richtigerweise an erster Stelle. Es liegen keine Anzeichen dafür vor, daß die USA oder Kanada in der heutigen Weltkonstellation die Absicht

haben, von dieser Linie abzuweichen. Im Gegenteil: Die USA gehören heute zu den Industrieländern, die in ihrer Entwicklungshilfe der Förderung der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern eine besonders hohe Priorität einräumen.

Getreidekartell?

Zu einem mit der Petro Power vergleichbaren Pressionsinstrument würde Nahrung allenfalls dann werden, wenn das weltweite Angebot an Grundnahrungsmitteln, insbesondere Getreide, hinter dem Gesamteinfuhrbedarf zurückbleiben sollte. Eine solche Lage kann nicht nur durch ein Zurückbleiben der weltweiten Produktion hinter dem steigenden Weltbedarf (bei gleichzeitiger Erschöpfung der nationalen und internationalen Vorräte) entstehen, sondern auch durch die — rein technisch gesehen denkbare — Bildung eines *Getreidekartells*, das das Angebot knapp hält. Etwa 93,3 Prozent der Weltexporte von Weizen und Futtergetreide entfielen 1979 auf nur sechs Liefergebiete⁶⁾. Ein solches Kartell hätte eine fast monopolartige Stellung. Der OPEC auf dem Ölgebiet könnte eine *OPEC* (Organisation of Grain Exporting Countries) bei Getreide entsprechen (etwa unter dem Motto *„Food for Crude“* — Nahrung für Rohöl).

Es liegen keine Anzeichen dafür vor, daß es in absehbarer Zeit zu einem Nahrungsmittelkartell kommen könnte. Die Nordamerikaner hätten gegenwärtig nichts durch ein Kartell zu gewinnen. Im übrigen würde keine USA-Regierung das internationale Odium der Tolerierung einer Kartellbildung mit dem — für die Produzenten einzig interessanten — Ziel der Preisanhebung auf sich nehmen wollen. Ähnliche Erwägungen gelten auch für die anderen Hauptproduktionsländer, insbesondere aber für Argentinien. In Argentinien fehlt es z. B. an den erforderlichen Speicherkapazitäten; in Überschußperioden würde das Land sich schwer tun, den Kartellpreis zu garantieren.

In dem Gesamtzusammenhang darf auch nicht übersehen werden, daß die Agrarproduktion im Gegensatz zu den sich erschöpfenden Erdölvorkommen auf *erneuerbaren Ressourcen*

⁶⁾ USA, Kanada, Argentinien, Australien, EG, Südafrika.

beruht. Eine bewußte Drosselung der Produktion würde sowohl für die Zahlungsbilanz als auch für die Einkommen der Farmer in den am Kartell beteiligten Ländern entsprechende Ausfälle bedeuten, die nicht einmal teilweise durch *Erhaltung der Ressourcen* für die Zukunft kompensiert wird, wie dies bei Öl der Fall ist. Gerade der letzte Punkt hebt das Problem eines Getreidekartells wesentlich von dem des Ölkartells ab. Nicht außer acht zu lassen ist auch der für ein Getreidekartell destabilisierend wirkende Faktor der Wetterunsicherheit.

Das Gewicht eines Getreidekartells als eines möglichen Instruments von Food Power sollte daher nicht überschätzt werden. Es wird gegenwärtig durch das *Machtpotential* der OPEC übertroffen. Die OPEC-Länder kontrollieren nicht nur fast den gesamten Erdölexport, sondern außerdem mehr als 50 Prozent der Weltproduktion des nicht erneuerbaren Rohstoffes Erdöl. Der volle Einsatz der „Öl-Waffe“ hätte nicht nur eine Schnellwirkung, sondern er könnte auch mittelfristig nicht kompensiert werden. Wenn ein Getreidekartell sich zu einem vollen Lieferstopp entschließen sollte, so hätte das kurzfristig ernste Folgen, aber schon mittelfristig könnten sich die betroffenen Länder selbst helfen, indem sie ihre *Eigenanstrengungen* erhöhen.

Ungenutztes Produktionspotential in den Entwicklungsländern

Damit ist der *Kernpunkt* des ganzen Food-Power-Problems berührt. Während es auf dem Energiegebiet bisher keine überzeugende Antwort auf das Drohpotential der OPEC gibt, sprechen alle Anzeichen dafür, daß es auf dem Gebiet der Nahrungsversorgung *möglich* wäre, weltweit — insbesondere auch in den meisten Entwicklungsländern — die benötigten *Grundnahrungsmittel* zu erzeugen.

Nach herrschender Meinung ist das *Potential* der Entwicklungsländer zur Steigerung ihrer Nahrungsproduktion sowohl von der *technischen* als auch der *ökologischen* Seite her noch beträchtlich. Die überwiegend für erforderlich gehaltene Steigerungsrate der Nahrungsproduktion um etwa vier Prozent jährlich ist — technisch gesehen — keine Utopie, falls es gelingt, das Potential auch unter sozio-ökonomischen Aspekten zu mobilisieren.

Außer auf eine durch Erweiterung der Anbauflächen zu erzielende Produktionssteigerung, für die noch beträchtliche Möglichkeiten bestehen, ist das Schwergewicht vor allem auf die Intensivierung der Erzeugung auf den bereits kultivierten Flächen zu legen. Die Agrartechnik hat hier in den letzten Jahrzehnten beachtliche Fortschritte gemacht.

VI. Die sozio-ökonomische Dimension

Neben der technischen Dimension des Welt-ernährungsproblems darf freilich die andere, noch komplexere Seite des Problems nicht übersehen werden, nämlich die sozio-ökonomische. Ohne eine Lösung der diesbezüglichen Fragen, die auch einen direkten und indirekten Einfluß auf den Geburtenzuwachs haben⁹⁾, würde selbst die modernste Technolo-

gie wenig nützen. In diesem Zusammenhang sind z. B. die fundamentalen Probleme *Landreform*¹⁰⁾ und eine die Produktion stimulierende *Preispolitik*¹¹⁾ zu erwähnen. Mindestziel einer Strategie zur Vermeidung einer Welternährungskrise muß es sein, trotz des anhaltenden

⁹⁾ Dabei handelt es sich vor allem um das Problem des Zugangs zu Land und Wasser. Die Lage ist von Land zu Land verschieden. Die Frage kann durch den bloßen Erlaß von Landreformen nicht gelöst werden. An einschlägigen Gesetzen fehlt es in den meisten Ländern nicht. Wie aber der tansanische Staatspräsident Julius Nyerere auf der Weltkonferenz über Agrarreform (Rom, Juli 1979) treffend bemerkte, sind „diese Gesetze in zu vielen Fällen rein kosmetischer Art“.

¹¹⁾ Wenn eine Regierung die Produzentenpreise niedrig hält, um städtische Verbraucher mit niedrigen Einkommen zu subventionieren, entfällt für die Produzenten der Anreiz zur zusätzlichen Erzeugung.

⁹⁾ Die bisherigen Erfahrungen mit Programmen der „Familienplanung“ haben gezeigt, daß solche Programme nur dann „greifen“, wenn sie in der Zielbevölkerung den *Wunsch* erwecken, ihre Familien klein zu halten, obwohl auch heute noch die Bevölkerung in den meisten Entwicklungsländern traditionell aus kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Motiven ganz bewußt eine große Kinderzahl wünscht. Das Vorantreiben der sozio-ökonomischen Entwicklung ist daher entscheidend für die Reduzierung der Fruchtbarkeit.

Bevölkerungswachstums wenigstens zu *verhindern, daß die Pro-Kopf-Erzeugung an Nahrung unter den heutigen Stand sinkt.*

Die Lösung der sozio-ökonomischen Dimension erfordert tiefgreifende, mutige *politische Entscheidungen*, die nicht nur in die ländlichen, sondern auch in die zentralen Machtstrukturen vieler Staaten eingreifen. Während hinsichtlich der technischen Aspekte (der Produktionsseite im engeren Sinne) äußere Hilfe (in Form der technischen und der Kapitalhilfe) die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer nützlich unterstützen kann, liegt die Last der inneren politischen Entscheidungen voll bei den Entwicklungsländern selbst. Keine wie immer ausgestaltete neue internationale Wirtschaftsordnung würde an dieser Situation etwas ändern, solange es an dem politischen Willen zur Änderung der inneren Ordnung fehlt.

Drohung eines „absoluten“ weltweiten Nahrungsdefizits?

Sollte es den Entwicklungsländern in den nächsten Jahrzehnten nicht gelingen, das erwähnte Mindestziel zu erreichen, so wäre angesichts des Bevölkerungswachstums ein Absinken der Pro-Kopf-Produktion die Folge. Sobald das dann entstehende Defizit nicht mehr weltweit durch Überschüsse ausgeglichen werden kann, wäre die Situation eines „*absoluten*“ *Nahrungsmitteldefizits* gegeben.

Eine solche Situation wäre dadurch gekennzeichnet, daß die physisch verfügbaren Nah-

rungsressourcen (sei es aus der laufenden Produktion, sei es aus Vorräten) nicht einmal mehr ausreichen würden, um auch nur den gegenwärtigen prekären Ernährungsstandard in einigen Regionen aufrechtzuerhalten, und zwar ohne Rücksicht auf Kaufkraft oder die Verfügbarkeit an konvertiblen Devisen. Bisher gab es eine solche Lage nicht. Den Defiziten in einigen Gebieten stand jeweils ein Überschuß in anderen gegenüber: Wer auch höhere Preise bezahlen konnte, kam durch die Krise.

Einer solchen *Dauerkrise* würden voraussichtlich *Spannungssituationen* von unterschiedlicher Dauer und Intensität vorausgehen, die durch weltweite klimatische Schwankungen — Trockenheit, Überflutungen usw. — ausgelöst werden und die den Abbau der Vorräte beschleunigen. Solche akuten Spannungssituationen könnten wahrscheinlich wie bisher im Rahmen der internationalen Solidarität in ihren Auswirkungen gelindert werden. Der — über akute Notlagen hinausgehende — Zustand eines „absoluten“ Nahrungsdefizits aber entspräche der Lage, welche das Triage- und das Rettungsbootkonzept unterstellten. Angesichts der Bedeutung der Sicherstellung des Nahrungsminimums in der Rangskala menschlicher Grundbedürfnisse würde in einer solchen Situation ein *Produzenten-Oligopol eine Machtposition* haben, die die der OPEC noch wesentlich überträfe. Dabei wird allerdings vorausgesetzt, daß das Produzenten-Oligopol Überschüsse produziert oder über Vorräte verfügt.

VII. Nationale Strategiepläne als Ansatzpunkt für eine Wende?

Wie bereits dargelegt, wäre es „an sich“ möglich, das Eintreten einer solchen Katastrophenlage zu verhindern. Leider kann keine optimistische Voraussage darüber gemacht werden, ob die Entwicklungsländer für die Durchsetzung des umfassenden Bündels von Maßnahmen zur Sicherung ihrer Nahrungsversorgung über den erforderlichen politischen Willen hinaus auch die *politische Kraft* aufbringen werden.

Immerhin wird das jahrzehntelang von den meisten Entwicklungsländern vernachlässigte

Agrarproblem heute weithin klarer erkannt als noch vor einigen Jahren. Das gilt auch für die innerpolitischen Aspekte. *Ansatzpunkt für eine Wende* könnte möglicherweise das vom UN-Welternährungsrat auf seiner Sitzung in Ottawa im September 1979 akzeptierte — an sich nicht neue — Konzept *nationaler Strategiepläne* werden. Die Entwicklungsländer sollen nach diesem Konzept Pläne für eine nationale Ernährungsstrategie (Maßnahmen zur Produktionssteigerung und zur Verbesserung der Verteilung) ausarbeiten, für deren Verwirklichung sie auch von außen (bi- und multi-

lateral) Hilfe erhalten würden¹²⁾. Der Welternährungsrat übt im Gesamtzusammenhang eine katalytisch-politische und interdisziplinär koordinierende Funktion aus.

Es ist bezeichnend, daß (nicht zuletzt auf Betreiben von FAO-Generaldirektor Saouma) gegen ein solches — von außen zu unterstützendes — Strategiekonzept u. a. auch der Einwand erhoben worden ist, die in diesem Zusammenhang gewährte Hilfe könne eine „Einmischung“ in die inneren Verhältnisse der Länder bedeuten. Mit Recht hat Lester Brown¹³⁾ darauf erwidert, daß „die Ernährungspolitik nicht länger als ein isoliertes, von der Gesamtwelternährungslage unabhängiges Problem behandelt werden kann“. Wenn alle Länder „von den gegebenen Ressourcen und der Zusammenarbeit mit anderen Ländern abhängen“, so ist *heute kein Land wirklich souverän*.

Eine der Grundfragen geht dahin, ob die Entwicklungsländer — insbesondere die Nahrungsdefizit-Länder — im Rahmen von „maßgeschneiderten“ nationalen Agrarstrategieplänen auch bereit und in der Lage sein werden, die sozio-ökonomischen Aspekte zu berücksichtigen, d. h. auch interne Reformen durchzuführen. Könnte diese Frage bejahend beantwortet werden, so würde sich die Gefahr eines „absoluten“ Nahrungsdefizits für die meisten Länder vermindern.

Begrenzte Wirksamkeit äußerer Hilfe

Wenn das Machbare nicht gemacht wird und die Entwicklungsländer ihre inneren Angelegenheiten nicht in irgendeiner Weise ordnen

¹²⁾ Die Pläne sollen als „Schlüsselmechanismen“ dienen und die *Priorität des Nahrungssektors* nach innen und außen herausheben. Dabei soll auch eine Straffung und Koordinierung der für den Agrarsektor zuständigen — sich vielfach überschneidenden — staatlichen Stellen angestrebt werden. Die Planung soll zudem die Möglichkeiten zu einer Verstärkung des institutionellen Instrumentariums berücksichtigen, um eine Erhöhung der *Absorptionsfähigkeit* für zusätzliche Investitionen zu ermöglichen. Seit Herbst 1979 haben sich bereits 32 Länder (unter ihnen 19 afrikanische) zur Ausarbeitung von Strategieplänen entschlossen und in diesem Zusammenhang um zusätzliche *äußere technische Hilfe* ersucht.

¹³⁾ Worldwatch Paper No. 2: „The Politics and Responsibility of the North American Breadbasket“, 1975.

können, so kann auch eine sehr großzügig bemessene äußere Hilfe in dem Gesamtzusammenhang nicht mehr als akzessorische und vielleicht katalytische Wirkung haben. Hilfe kann auf die inneren politischen Verhältnisse kaum mehr als marginal einwirken. Internationale Organisationen — insbesondere die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UNO (FAO) — tun den Entwicklungsländern keinen Gefallen, wenn ihre Spitzenfunktionäre aus opportunistischen Erwägungen die wirklichen Kausalzusammenhänge ignorieren und die Bedeutung sowie die Wirkungsmöglichkeiten äußerer Hilfe unvertretbar hochspielen. Falsch dosierte oder ange setzte Hilfe kann sogar die Verschleppung überfälliger Eigenmaßnahmen politischer und struktureller Art zur Folge haben. Die Erfahrungen mit der Nahrungsmittelhilfe stellen in diesem Zusammenhang ein warnendes Beispiel dar.

Diejenigen Länder, die es schaffen, dank einer richtigen Kombination von Eigenanstrengungen und äußerer Hilfe ihre Nahrungsversorgung sicherzustellen, würden die „Waffe Nahrung“ stumpf machen.

Aber für die Länder, denen es — aus eigener Schuld oder nicht — nicht gelingt, wenigstens den Minimalbedarf an Nahrung selbst zu decken, würde im Falle eines „absoluten“ Nahrungsdefizits die Katastrophensituation akut werden, welche in der Diskussion um das Triage- bzw. Rettungsbootkonzept unterstellt zu werden pflegt. Da in der hypothetisch unterstellten Lage die weltweiten Überschüsse nicht für alle Defizitländer ausreichen würden, hätten die Überschußländer dann in der Tat Entscheidungen über Leben oder Tod von Millionen Menschen zu treffen. Sie müßten nach Kriterien dafür suchen, welchen Ländern geholfen werden soll und welchen nicht.

In einem offiziellen Hearing im USA-Kongreß hielt der Öko-Biologe Garrett Hardin (California University) an seiner in vielen Publikationen vertretenen These fest: „Wenn das Boot sinkt, ertrinken alle. Complete justice, complete catastrophe.“ Der Leiter des Kongreß-Unterausschusses, vor dem das Hearing stattfand, Representative John Dingell, war in einem Interview mit der „New York Times“ in seiner Schlußfolgerung nicht weniger deut-

lich: „Wir können solche Entscheidungen weder moralisch noch politisch treffen.“ Aber — so meinte Dingell — manche politischen Entscheidungen werden nicht bewußt getroffen, sondern ergeben sich von selbst: „The hard fact of the matter is that nature is probably going to make those judgements for us ... *Triage is going to come upon us whether we like it or not.*“ Angesichts einer gewissen weltweiten ideolo-

gischen Kampagne kann nicht deutlich genug wiederholt werden, daß sich die Amerikaner eine solche Situation nicht nur nicht herbeiwünschen, sondern daß sie mit allen Kräften bemüht sind, die drohende Gefahr abzuwenden. Die volle Verantwortung liegt eindeutig bei den Entwicklungsländern selbst. Sie sind Meister ihres eigenen Schicksals. Übrigens: *The New Economic Order begins at home!*

Udo Ernst Simonis: Kritik der entwicklungspolitischen Empfehlungen der Nord-Süd-Kommission

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37—38/80, S. 3—15

Der Bericht der „Unabhängigen Kommission für Fragen der Internationalen Entwicklung“ (Brandt-Bericht) hat ein weltweites Echo gefunden. Wie selten oder nie zuvor wurde mit diesem Bericht die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, daß der Stand und die zukünftige Entwicklung der Beziehungen zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern zu einer der Kernfragen in der Welt geworden sind. Die Bundesregierung und der Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit haben den Bericht ausdrücklich begrüßt und die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, daß die Analysen und Empfehlungen der Kommission der gemeinsamen Suche nach ausgewogenen Lösungen, die den Interessen von Nord und Süd Rechnung tragen, neue Impulse verleihen mögen.

Die vorliegende Auseinandersetzung mit dem Bericht der Nord-Süd-Kommission stellt diese Hoffnung und die Notwendigkeit der gemeinsamen Suche nach Lösungen für die zwischen „Nord“ und „Süd“ anstehenden Probleme nicht in Frage. Sie unternimmt jedoch den Versuch einer systematischen Kritik an den Analysen und Empfehlungen der Kommission — aus der Überzeugung heraus, daß ausgewogene Lösungen nicht allein aus normativen Postulaten über wünschenswerte Entwicklungen, sondern nur bei Beachtung der vorhandenen (und verbleibenden) Interessengegensätze und der Probleme der praktizierten nationalen und internationalen Entwicklungspolitik entstehen können. Hierzu werden zunächst die Reichweite und Dringlichkeit der von der Kommission vorgelegten Analyse des Standes und der Entwicklungstendenzen der Nord-Süd-Beziehungen betrachtet und eine Einschätzung der Methodik der entwicklungspolitischen Strategiebildung des Berichts vorgenommen. Das Grundverständnis des Berichts steht im Vordergrund des ersten Teils der Betrachtungen; dabei wird die Frage gestellt, ob die von der Kommission postulierte „Gemeinsamkeit der Interessen von Nord und Süd“ und der von ihr propagierte wirtschaftspolitische „Welt-Keynesianismus“ realistisch sind angesichts der tatsächlichen und voraussichtlichen Entwicklungen in der Welt und ob dieses Grundverständnis inhaltlich zu mehr führen kann als bloß zu einem Konkordat der Eliten von Nord und Süd.

Im zweiten Teil unterzieht der Verfasser den Bericht der Kommission einer ausgewählten, speziellen Kritik, im Sinne einer kritischen Einschätzung jener Empfehlungen der Kommission, mit denen er nicht übereinstimmt bzw. bei deren Umsetzung in entwicklungspolitische Praxis er die größten Schwierigkeiten sieht. Diese Kritik folgt den einzelnen Kapiteln des Berichts und bezieht sich sowohl auf methodische als auch auf inhaltliche Fragen nach den Zielen, Instrumenten und Institutionen der nationalen und internationalen Entwicklungspolitik. Sie ist getragen von der Annahme, daß entwicklungspolitischer Fortschritt nur aus der Kritik dessen resultiert, was man bereits weiß und tut — und sie endet mit dem Aufruf, die weitere Diskussion des Berichts der Nord-Süd-Kommission unter das Motto zu stellen: „Prüft alles — behaltet das Gute!“

Markus Timmler: Die wirtschaftliche und politische Bedeutung der UNCTAD

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37—38/80, S. 17—36

Die 1964 gegründete UNCTAD ist auf Drängen der Entwicklungsländer und gegen den hinhaltenden Widerstand der Industriestaaten zustande gekommen. Der UNCTAD gehören zur Zeit 161 Staaten an. Sie ist damit die größte Völkergemeinschaft und umfassender als die Vereinten Nationen mit ihren 153 Mitgliedern. Kristallisationspunkt der sehr vielfältigen Tätigkeiten der UNCTAD ist die Förderung des internationalen Handels als Mittel der wirtschaftlichen Entwicklung, vor allem der Staaten der Dritten Welt, und der internationalen Umstrukturierung.

Für die Errichtung der UNCTAD waren zwei Gründe maßgebend: Zum einen verkannten die entwickelten Staaten die zukunftssträchtige politische Bedeutung der Dritten Welt, deren Länder bei Erlangung der Unabhängigkeit um 1960 politisch, wirtschaftlich und militärisch völlig unbedeutend waren. Zum anderen meinten die Industriestaaten, über die Rohstoffe, Arbeitskräfte und Standortvorteile der Länder Afrikas, Asiens und auch Lateinamerikas wie eh und je auch in Zukunft entsprechend ihren Bedürfnissen nach eigenem Gutdünken verfügen zu können.

Die jungen Staaten ihrerseits erkannten sehr bald, daß die politische Souveränität ohne ein Mindestmaß auch wirtschaftlicher Eigenständigkeit wertlos ist. Diese streben sie mit Hilfe der UNCTAD an. Die Industriestaaten hingegen sind nach wie vor der Meinung, daß allein das von ihnen 1948 gegründete GATT geeignet sei, die Entwicklungsländer in die internationale Wirtschaft einzubeziehen.

Bisher haben fünf weltweite Tagungen der UNCTAD stattgefunden. Alle waren für die Entwicklungsländer insofern ein Erfolg, als sie ihre wirtschaftspolitische Stellung im internationalen Kräftespiel verbessern konnten. Zugleich offenbarten diese Konferenzen die zunehmende Bedeutung der Dritten Welt für die Erhaltung des Friedens sowie für eine geistliche soziale und wirtschaftliche Zukunft der Völkergemeinschaft. Schließlich hat die UNCTAD neben zahlreichen Studien und Analysen internationaler wirtschaftlicher wie sozialer Probleme in den Bereichen Rohstoffe, Handel, internationales Transportwesen, Schifffahrt, Technologietransfer konkrete Vorschläge erarbeitet und Abmachungen herbeigeführt, die die immer noch anzutreffende Behauptung widerlegen, es handle sich bei UNCTAD um eine „Schwatzbude“, die keinerlei praktische Ergebnisse zeitige. Vielmehr hat sich die „Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung“ als ein internationales Diskussionsforum erwiesen, das geeignet ist, globale Probleme umfassend zu diskutieren und für ihre Lösung globale Vorschläge zu erarbeiten.

Otto Matzke: Nahrung als Waffe?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37—38/80, S. 37—46

Nachdem die USA gegenüber der Sowjetunion ein Getreideembargo verhängt haben, ist wieder einmal das Schlagwort „Nahrung als Waffe“ aktuell geworden. Es wäre verfrüht, bereits heute von dem „Erfolg“ oder „Mißerfolg“ dieses Embargos zu sprechen. Der Grundsatzdiskussion über das Schlagwort „Nahrung als Waffe“ hat eine Studie des USA-Geheimdienstes CIA vom Herbst 1974 Auftrieb gegeben. Sie ist aber oft irreführend zitiert worden, soweit sie von der potentiellen „life and death power“ der USA „über das Schicksal der armen Menschenmassen“ spricht.

Nahrung wird nicht schon dadurch zum Druckmittel, weil es Länder gibt, die für ihre Versorgung auf Einfuhren angewiesen sind. Solange das weltweite Angebot ausreicht, verleiht die Verfügbarkeit über Grundnahrungsmittel keine spezifische Machtposition.

Auf die USA und Kanada entfallen zwar 70 Prozent der Weltexporte an Weizen und Futtergetreide. Aber ihr Anteil an der gesamten Weltgetreideproduktion macht nur etwa 8,3 Prozent aus. Wenn die Nahrungsdefizitländer ihre Erzeugung nur geringfügig steigern würden, könnte ein etwaiger Ausfall der amerikanischen Lieferungen kompensiert werden.

Auch wenn gegenwärtig etwa 93 Prozent der Weltexporte von Weizen und Futtergetreide auf nur sechs Liefergebiete entfallen, sollte das Gewicht eines etwaigen Getreidekartells nicht überschätzt werden. Es wird gegenwärtig durch das Machtpotential der OPEC übertroffen, welche nicht nur fast den gesamten Erdölexport, sondern auch mehr als 50 Prozent der Weltproduktion von Erdöl kontrolliert. Wesentlich ist auch, daß die Agrarproduktion im Gegensatz zu den sich erschöpfenden Erdölvorkommen auf erneuerbaren Ressourcen beruht. Der volle Einsatz der „Öl-Waffe“ hätte nicht nur eine schnelle Wirkung, sondern er könnte auch mittelfristig nicht kompensiert werden. Ein voller Lieferstopp eines Getreidekartells hätte kurzfristig ernste Folgen. Aber schon mittelfristig könnten sich die betroffenen Länder selbst helfen.

Das Potential zur Erzeugung von Grundnahrungsmitteln in den Entwicklungsländern ist noch längst nicht voll genutzt. Allerdings hat die Steigerung der Nahrungsproduktion neben der technischen auch eine noch komplexere sozio-ökonomische Dimension, welche tiefgreifende innere Entscheidungen der Entwicklungsländer erfordert. Äußere Hilfe kann zur Problemlösung allenfalls einen marginalen Beitrag leisten.

Sollte es den Nahrungsdefizitländern jedoch nicht gelingen, ihre Eigenproduktion ausreichend zu steigern, so könnte die Situation eines „absoluten“ (weltweiten) Nahrungsdefizits eintreten. In einer solchen Lage würden die Überschußproduzenten eine Machtposition haben, welche die der OPEC noch wesentlich überträfe. Sie hätten sodann über Leben oder Tod von Millionen Menschen zu entscheiden.