Lima-Konferenz – Kein Konsensus, aber Abbau der Konfrontation

UNIDO-Generalkonferenz verabschiedet Deklaration und Aktionsprogramm über industrielle Entwicklung und Kooperation

EBERHARD KURTH

Eine Vorausschau auf die Problematik der Lima-Konferenz wurde in Heft 1/1975 S. 10 ff. gegeben. Derselbe Verfasser, zuständiger VN-Referent im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, hat als Delegierter an der Konferenz teilgenommen, zeichnet nachstehend ein Stimmungsbild von den Verhandlungen und analysiert die erzielten Ergebnisse, wobei auch die in Wien beschlossenen Nachfolgemaßnahmen einbezogen werden.

I. Organisation und äußerer Ablauf

Wie vorgesehen, wurde die Konferenz am 12. März 1975 vom Premierminister Perus in Lima feierlich eröffnet. Noch wenige Wochen vorher hatten Unruhen in der Hauptstadt Perus, bei denen auch Teile des Konferenzgebäudes erheblich beschädigt wurden, ganz plötzlich die termingerechte Durchführung dieses entwicklungspolitischen Großereignisses ernsthaft in Frage gestellt. Es ist den Anstrengungen der peruanischen Regierung zu danken, daß schließlich alle wesentlichen Schwierigkeiten rechtzeitig behoben werden konnten. Dennoch war unverkennbar, daß einige der notwendig gewordenen provisorischen Lösungen den reibungslosen Ablauf der Konferenz beeinträchtigten.

Über hundert Staaten waren der Einladung nach Lima gefolgt. Mehr als die Hälfte der zum Teil zahlenmäßig starken Delegationen stand unter der Leitung von Ministern. Die Delegation der Bundesrepublik Deutschland wurde von Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Egon Bahr, angeführt. Neben den Hauptakteuren aus Entwicklungsländern und Industriestaaten nahmen eine Vielzahl von fachlich betroffenen UN-Organisationen, von anderen zwischenstaatlichen Zusammenschlüssen und von nichtstaatlichen Organisationen an der Konferenz teil. Für alle war diese Großveranstaltung eine willkommene Gelegenheit, am Rande der Verhandlungen über die eigentliche Thematik neue Kontakte zu knüpfen oder bestehende Beziehungen zu vertiefen. Auch diese nützlichen Nebenprodukte des Konferenzgeschehens sollten in ihrer praktischen Bedeutung nicht unterschätzt werden.

Wie so oft bei derartigen Großkonferenzen erschöpften sich die ersten beiden Tage vornehmlich in Verhandlungen über die Lösung organisatorischer Fragen. Anzahl und Verteilung der Posten im Präsidium auf die verschiedenen Ländergruppen, Anzahl der Ausschüsse und Kontaktgruppen sowie die Aufteilung der Posten und Sitze hierfür und Fragen der Organisation der Konferenzarbeit boten für manche Delegationen bereits willkommenen Anlaß für erste Prestigekämpfe, während andere, die schnell zur sachlichen Arbeit vordringen wollten, hierbei ihre ersten Frustrationserlebnisse hatten. Die westlichen Industrieländer schnitten schließlich mit dem Recht zur Benennung von drei Vizepräsidenten (von insgesamt 14), des Generalberichterstatters für die Konferenz und des Vorsitzenden in einem der beiden Ausschüsse besser als erwartet ab. Dennoch zeigte sich bereits bei dieser Auseinandersetzung über die Formalien, daß die ›Gruppe 77‹ entschlossen war, ihr zahlenmäßiges Übergewicht voll zur Geltung zu bringen.

II. Generaldebatte zeigt Zielrichtung der Konferenz

Bereits die einleitende Erklärung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Dr. Kurt Waldheim, rückte die Lima-Konferenz in die erwartete Perspektive. Waldheim stellte ausdrücklich den Zusammenhang her zu den großen internationalen Konferenzen des Jahres 1974: Zur 6. Sondergeneralversammlung der VN und deren Aktionsprogramm zur Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung[1], zur Weltbevölkerungskonferenz, zur Welternährungskonferenz und schließlich zur 29. VN-Generalversammlung, die Ende 1974 in einer Kampfabstimmung die Charta über wirtschaftliche Rechte und Pflichten der Staaten[2] verabschiedete. Damit waren die Zeichen gesetzt. Die Generaldebatte bestätigte, was Kenner der Materie vorhergesagt hatten: Die Lima-Konferenz ist kein sachbezogenes internationales Kolloquium über Fachfragen der Industrialisierung zur Erarbeitung von praktischen Lösungen für konkrete Fragestellungen. Sie ist vielmehr ein weiteres Schlachtfeld für die Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ideologien im Kampf um eine neue Weltwirtschaftsordnung.

Die Entwicklungsländer plädierten in großer Geschlossenheit für eine radikale Neuordnung der weltwirtschaftlichen Beziehungen und versuchten, die großen westlichen Industrieländer als Verfechter antiquierter Ordnungsvorstellungen auf die Anklagebank zu drücken. Sie bemühten sich nachzuweisen, daß die alte Wirtschaftsordnung ihnen nur Ungerechtigkeiten, Ausbeutung und einseitige Abhängigkeiten beschert habe. Wesentliche wirtschaftliche und soziale Fortschritte in ihren Ländern seien dadurch verhindert worden. Dabei wurde besonders harte Kritik an dem Vorgehen der angeblich übermächtigen transnationalen Gesellschaften geübt. In diesen politischen Grundsatzerklärungen wurden bereits die Ausgangspositionen für die folgenden konkreten Verhandlungen abgesteckt. Dabei klang durch, daß die Entwicklungsländer nicht bereit waren, hinter das im Konsensus verabschiedete Aktionsprogramm zur Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung zurückzugehen. Das gleiche galt für die Charta für wirtschaftliche Rechte und Pflichten der Staaten.

Die Mehrheit der westlichen Industrieländer versuchte klarzumachen, was die geltende Weltwirtschaftsordnung an positiven Ergebnissen erbracht habe. Es wurde eingeräumt, daß das freie Spiel der Marktkräfte nicht jedes Problem der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zufriedenstellend lösen könne. Man warnte jedoch vor den dirigistischen Tendenzen zur Einführung einer Weltplanwirtschaft, die am Bedarf vorbeiproduzieren werde und eine angemessene Versorgung mit den notwendigen Industriegütern nicht sicherstellen könne. Die Industrieländer bestritten nicht, daß die geltende Weltwirtschaftsordnung eine Reihe von Mängeln aufweise und deshalb reformbedürftig sei. Sie wiesen gleichzeitig auf neu gewachsene, wechselseitige Interdependenzen hin und plädierten für eine evolutionäre Fortentwicklung der bestehenden Weltwirtschaftsordnung.

Die Ostblockstaaten stellten sich wiederum voll hinter die Forderungen der Entwicklungsländer und beschuldigten die westlichen Industrieländer der fortgesetzten Ausbeutung und neokolonialistischer Bestrebungen. Wie üblich machten sie die kapitalistischen Länder für die unzureichenden wirtschaftlichen Fortschritte in den Ländern der Dritten Welt verantwortlich und leiteten hieraus eine Pflicht zur Wiedergutmachung her, von der sie sich gleichzeitig freizeichneten. Die Volksrepublik China machte sich in gewohnter Weise zum revolutionären Vorkämpfer der Dritten Welt und verwies auf das erfolgreiche Beispiel ihrer Entwicklung aus eigener Kraft. Dabei wurden vor allem scharfe polemische Angriffe gegen die beiden Supermächte USA und Sowjetunion gerichtet.

Doch neben aller Schärfe und Polemik waren durchaus versöhnliche Töne hörbar. Der Wille zum Abbau der Konfrontation war in fast allen Lagern spürbar und fand auch Niederschlag in vielen Erklärungen. Besonders die asiatischen Ent-

wicklungsländer bemühten sich um einen Abbau der Spannungen. Kooperation in Partnerschaft, konstruktive wirtschaftliche Koexistenz waren Schlagworte, die die Generaldebatte prägten. Lima sollte ein Erfolg werden. Man hoffte, trotz aller fortbestehenden Gegensätze in Einzelfragen, doch einen Konsensus erzielen zu können, der den Boden für eine breitere Verständigungsbasis auf der bevorstehenden 7. Sondergeneralversammlung der VN vorbereiten sollte. Einige Industrieländer, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland[3], umrissen die Bereiche, in denen eine Einigung möglich erschien, und setzten sich dafür ein, die wenigen kontroversen Themen, die keinen unmittelbaren Bezug zur Industrialisierungsthematik haben, auszuklammern und in anderen kompetenten VN-Gremien weiterzubehandeln. Anfangs bestand der Eindruck, daß viele Entwicklungsländer bereit waren, auf diese Linie einzuschwenken.

III. Algier-Deklaration im Mittelpunkt der Diskussion

Die umfangreiche Dokumentation, die das Sekretariat der UNIDO unter erheblichem Kostenaufwand für diese Konferenz zu verschiedenen konkreten Problemkreisen erarbeitet hatte[4], spielte bei den Erörterungen eine völlig untergeordnete Rolle. Die Diskussionen und Verhandlungen in den beiden Ausschüssen konzentrierten sich von Beginn an auf den Entwurf der Deklaration und des Aktionsplans zur Industrialisierung der Entwicklungsländer, auf den sich die ›Gruppe 77‹ während einer Ministerkonferenz Mitte Februar 1975 in Algier geeinigt hatte[5]. Da die letzte Vorbereitungskonferenz für Lima unter Beteiligung aller Ländergruppen im Januar in Wien stattgefunden hatte, bestand vor Lima keinerlei Möglichkeit für die westlichen Industrieländer und die Ostblockstaaten, sich ausreichend mit diesem Positionspapier der Entwicklungsländer vertraut zu machen, geschweige denn klärende Vorverhandlungen über den Inhalt zu führen. Offizielle Kenntnis erhielten sie von dem Algier-Dokument erst in Lima. Dieser Umstand wirkte sich äußerst erschwerend auf die Verhandlungen aus, zumal dieses Positionspapier der ›Gruppe 77‹ einige Überraschungen enthielt. Dies galt vor allem für den Teil, der sich mit den institutionellen Fragen der UNIDO befaßte.

Die ›Gruppe 77‹ ging dennoch als selbstverständlich davon aus, daß das Algier-Dokument zur alleinigen Verhandlungsbasis gemacht wurde. Die Gruppe der westlichen Industrieländer brachte zwar ihr in Wien erarbeitetes Positionspapier[6] ebenfalls als offizielles Konferenzdokument ein, konnte dies jedoch später nur als Referenzgrundlage für konkrete Änderungsvorschläge zum Algier-Dokument nutzen. Die sozialistischen Länder Osteuropas verzichteten von vornherein auf die Vorlage eines eigenen Positionspapiers, obwohl auch sie mit den Forderungen im institutionellen Bereich Schwierigkeiten hatten.

Die Tage bis zum Ende der Konferenz waren ausgefüllt mit zähen Verhandlungen über Einzelbestimmungen der Deklaration und des Aktionsplans von Algier. Die Diskussionen in den Ausschüssen brachten nur geringfügige Annäherungen der unterschiedlichen Positionen. Alle streitigen Fragen wurden an einen Redaktionsausschuß unter algerischem Vorsitz verwiesen, in dem tage- und nächtelang um tragfähige Kompromisse gerungen wurde. Da in diesem Ausschuß von jeder Ländergruppe nur einige Vertreter die Verhandlungen führten, waren immer wieder langwierige Koordinierungssitzungen innerhalb der einzelnen Ländergruppen notwendig, um neue Verhandlungsmandate für die Sprecher der Gruppen zu erarbeiten. Besonders aktiv in ihren Koordinierungsbemühungen waren die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Sie versuchten, möglichst oft mit einer harmonisierten Position in den Verhandlungen aufzutreten und mit dem Gewicht ihrer Stimme die Haltung der anderen westlichen Industrieländer konstruktiv zu beeinflussen. Während die ›Gruppe 77‹, für die im wesentlichen der Vertreter Jamaikas die Verhandlungen führte, trotz interner Differenzen nach außen in völliger Solidarität auftrat, war es den westlichen Industrieländern wiederum nicht möglich, eine einheitliche Verhandlungsposition aufzubauen. Während die USA die schon aus früheren Verhandlungen bekannte restriktive Haltung einnahmen, waren die Niederlande bereit, fast jede Forderung der Entwicklungsländer zu akzeptieren. Dazwischen bewegten sich die Positionen der übrigen Industrieländer, wobei Frankreich, die Schweiz, Österreich, Irland und die Skandinavier mehr zu der holländischen Haltung neigten, während Großbritannien, die Bundesrepublik Deutschland, Japan, Kanada und Belgien den mehr konservativen Flügel bildeten. Im Redaktionsausschuß gelang es, viele Extremforderungen der Entwicklungsländer auf ein akzeptables Maß zu reduzieren. In den letzten beiden Tagen und Nächten versuchte eine kleine hochrangige Verhandlungsgruppe unter der Leitung des Präsidenten der Konferenz, des peruanischen Industrieministers Jimenez de Lucio, Kompromißformulierungen für die auch im Redaktionsausschuß streitig gebliebenen Fragen zu finden. Diese Bemühungen blieben jedoch letztlich erfolglos.

IV. Konsensus scheitert an wenigen Maximalforderungen

In der Nacht vom 26. 3. zum 27. 3. 1975 trat das Plenum der Konferenz zu seiner Abschlußsitzung zusammen. Die Deklaration und der Aktionsplan in der bis dahin ausgehandelten Fassung[7] wurde vom Präsidenten der Konferenz zur Annahme empfohlen. Obwohl für die an den Schlußverhandlungen Beteiligten klar war, daß keine völlige Einigkeit hatte erzielt werden können, hofften zu diesem Zeitpunkt immer noch einige Delegationen, daß eine Abstimmung vermieden werden und ein Konsensus mit Vorbehalten wie auf der 6. Sondergeneralversammlung der VN 1974 erzielt werden könnte. Für diese Delegationen, die den Konferenzverlauf nicht realistisch einschätzten, mag es eine Enttäuschung gewesen sein, als die Delegationen der USA, Großbritanniens, Japans und der Bundesrepublik Deutschland Einzelabstimmung über zehn Bestimmungen des Lima-Dokuments verlangten. Damit war für alle klar, daß die Verhandlungen in einigen streitigen Punkten keine zufriedenstellende Kompromißlösungen erbracht hatten, die einen allgemeinen Konsensus ohne Abstimmung ermöglicht hätten. Der Vorsitzende der ›Gruppe 77‹, der Vertreter von Zaire, beantragte nunmehr namentliche Abstimmung. Dieser Antrag bewirkte, daß die Position jeder Delegation einzeln zu Protokoll genommen wurde, ein Verfahren, das vielen westlichen Industrieländern wenig angenehm gewesen sein dürfte. Das Abstimmungsverfahren zwang vor allem die westlichen Industrieländer, die sich während der Konferenz besonders fortschrittlich gebärdet hatten, eindeutig Farbe zu bekennen. Dabei zeigte sich, daß selbst Länder wie Frankreich, Niederlande, Irland und die skandinavischen Länder bei einzelnen Bestimmungen mit einem negativen Votum oder mit Enthaltung reagieren mußten[8]. Bei der von den USA beantragten namentlichen Schlußabstimmung über das gesamte Dokument wurden das Dokument und der Aktionsplan von Lima schließlich mit 82 Stimmen dafür, bei einer Gegenstimme und sieben Enthaltungen angenommen. Die einzige Gegenstimme gaben die USA ab, die Enthaltungen kamen von Kanada, Großbritannien, Japan, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien und Israel. Es folgten Erklärungen zur Stimmabgabe. Weiter wurde vereinbart, daß zusätzliche schriftliche Vorbehalte innerhalb einer gewissen Zeitspanne dem UNIDO-Sekretariat zur Aufnahme in den Schlußbericht eingereicht werden dürften[9].

Neben dem Hauptdokument, das anschließend durch Akklamation als ›Lima-Deklaration und Aktionsplan über industrielle Entwicklung und Kooperation‹ betitelt wurde, verabschiedete die Konferenz im Konsensus zwei weitere Resolutionen[10]. Die erste befaßt sich mit der Förderung der Industria-

lisierung in den am wenigsten entwickelten Ländern, den Entwicklungsländern ohne Zugang zum Meer und den Inselstaaten unter den Entwicklungsländern. Sie fordert u. a. die Einrichtung einer besonderen Sektion im UNIDO-Sekretariat, die sich intensiv der Sonderproblematik dieser Länder annehmen und die Koordinierung aller Hilfsmaßnahmen im industriellen Bereich für diese Länder übernehmen soll. Die zweite Resolution fordert von der UNIDO die Erarbeitung eines besonderen Programms für die Entwicklung, den Transfer und die Anwendung von angepaßten Technologien für die Entwicklungsländer. Dieses Programm soll höchste Priorität erhalten. Vier weitere Resolutionsentwürfe konnten aus Zeitmangel nicht mehr verhandelt werden. Sie wurden zur weiteren Erörterung an den Rat für industrielle Entwicklung der UNIDO überwiesen[11].

V. Hauptkontroversen lagen außerhalb der Kompetenz der UNIDO

Eine Analyse der Verhandlungsergebnisse von Lima zeigt deutlich, daß die umstrittenen Punkte, über die keine Einigung erzielt werden konnte, im wesentlichen dieselben waren, an denen schon bei früheren Verhandlungen in anderen VN-Gremien eine Einigung scheiterte. Im Vordergrund stehen dabei folgende drei Forderungen der Entwicklungsländer, von denen sie keine Abstriche machen wollten:

1. Herstellung einer festen Relation zwischen den Preisen für die Exportgüter der Entwicklungsländer und den Preisen für Importgüter aus Industrieländern (Preisindexierung).
2. Volle Souveränität über alle natürlichen Hilfsquellen einschließlich des Rechts auf Enteignung nach den Regeln nationalen Rechts und ausdrückliches Verbot jeder Art von Gegenmaßnahmen.
3. Anerkennung und Unterstützung von Produzentenkartellen der Entwicklungsländer, um ihre Verhandlungsposition gegenüber den Industrieländern zu verstärken.

Hinzu kam die Forderung nach der Durchführung des Aktionsplans zur Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung, der zwar auf der 6. Sondergeneralversammlung der VN im Konsensus verabschiedet wurde, der aber immer noch mit einer Fülle von Vorbehalten seitens der westlichen Industrieländer belastet ist, auf deren Rücknahme die Entwicklungsländer drängten. Außerdem wurde die volle Anerkennung der auf der 29. Generalversammlung verabschiedeten Charta über wirtschaftliche Rechte und Pflichten der Staaten gefordert, gegen die eine ganze Reihe von Industrieländern gestimmt hatten, weil auch darin die oben geschilderten materiellen Forderungen enthalten sind. Die Preisindexierung lehnen fast alle westlichen Industrieländer ab, weil sie darin einen Eingriff in das freie Spiel der Marktkräfte sehen, der außerdem noch die Gefahr in sich birgt, die weltweite Inflation weiter anzuheizen. Die volle Souveränität über die eigenen natürlichen Hilfsquellen (Bodenschätze usw.) erkennen alle Industrieländer vorbehaltlos an. Die meisten fordern jedoch, daß bei Enteignungen die Regeln des internationalen Rechts beachtet werden sollen. Die Unterstützung von Produzentenkartellen, bei denen allen Beteiligten das OPEC-Vorbild vorschwebt, wird deshalb abgelehnt, weil dadurch eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen Produzenten und Verbrauchern behindert wird.

Wäre es in den Verhandlungen in Lima gelungen, zufriedenstellende Kompromißformulierungen für diese Streitpunkte zu finden, über die seit langem in anderen kompetenten VN-Gremien verhandelt wird, oder sie aus dem Lima-Dokument auszuklammern, hätte sich ein Konsensus mit nur wenigen Vorbehalten erreichen lassen. Offenbar fürchtete jedoch die ›Gruppe 77‹, mit einer solchen Konzession wichtigen Boden für die bevorstehenden Verhandlungen auf der 7. Sondergeneralversammlung preiszugeben. Andererseits hielt es der konservative Flügel der westlichen Industrieländer für notwendig, eindeutig klarzumachen, wo zur Zeit die Grenzen der Kompromißbereitschaft liegen.

VI. Grundsätze und Maßnahmen zur Industrialisierung im engeren Sinne

Das Lima-Dokument enthällt eine Fülle von nützlichen globalen Konzepten zur Förderung der Industrialisierung der Entwicklungsländer, einschließlich von Grundsätzen für deren nationale Industrialisierungspolitik, ihrer industriellen Zusammenarbeit untereinander und für die Kooperation mit den Industrieländern. In diesem Bereich, der in die eigentliche Zuständigkeit der UNIDO fällt, konnte in zähen Verhandlungen fast völlige Einigung erzielt werden. Die anfangs umstrittene Zielvorstellung der Entwicklungsländer, bis zum Jahre 2000 25 Prozent der Weltindustrieproduktion zu erreichen, wurde so umformuliert, daß sie nur noch eine Erwartung der Entwicklungsländer ausdrückt, nicht aber Verpflichtungscharakter für die Industrieländer hat, etwa durch Produktionsdrosselung oder Zwangsverlagerung von Industriezweigen dazu beizutragen, daß dieses Ziel auch erreicht wird. Streitig blieb nur eine Bestimmung, die die Einschränkung der Herstellung von synthetischen Produkten zugunsten von Naturprodukten aus Entwicklungsländern bedeutete. Diese Forderung allein hätte jedoch einen Konsensus nicht verhindert. Die anfangs von den Entwicklungsländern geforderten dirigistischen Eingriffe in gewachsene Industriestrukturen sind im Lima-Dokument nicht mehr enthalten.

Im übrigen finden sich in diesem Teil des Aktionsplans eine ganze Reihe von nützlichen Empfehlungen, die die volle Unterstützung aller Teilnehmer fanden und die richtungsweisend für die künftigen nationalen und internationalen Anstrengungen zur Förderung des Industrialisierungsprozesses in den Entwicklungsländern sein können. Im einzelnen seien folgende Punkte beispielhaft aufgezählt:

- Grundsätze für die nationale Entwicklungspolitik der Entwicklungsländer auf der Basis komperativer Kostenvorvorteile,
- Harmonisierung von Industrialisierungsplänen auf regionaler Ebene zur Vermeidung von Überschußkapazitäten,
- Förderungsmaßnahmen zur Aus- und Fortbildung von industriellen Fachkräften auf allen Ebenen,
- Maßnahmen zur Übertragung von industriellen Technologien und zur Entwicklung eigener angepaßter Technologien in Entwicklungsländern,
- Förderung des Informationsaustausches über Kooperationsmöglichkeiten mit den Industrieländern durch ständige Konsultationen,
- Ausbau der Industriellen Forschung zugunsten der Entwicklungsländer,
- Förderung von sub-contracting-Vereinbarungen,
- Maßnahmen für die am wenigsten entwickelten Länder durch die Errichtung von Versuchs- und Demonstrationsanlagen, Förderung von Klein- und Mittelindustrien und den Ausbau der Infrastruktur.

Diese und viele andere allgemein gehaltene Empfehlungen müssen in konkrete Programme und Projekte umgesetzt werden, an deren Durchführung sich nationale Verwaltungen, internationale Organisationen sowie die Privatindustrie beteiligen sollen. Insgesamt bilden sie eine nützliche Referenzgrundlage für die künftige Arbeit.

VII. Institutionelle Änderungen für die UNIDO

In diesem Bereich wurden in Lima Veränderungen beschlossen, die sich auf die organisatorische Struktur und die Arbeitsweise der UNIDO spürbar auswirken werden. Das in Algier von der ›Gruppe 77‹ verabschiedete Positionspapier enthielt zur Überraschung der Industrieländer erneut die schon vor Jahren von den Entwicklungsländern erhobene Forderung, die UNIDO in eine echte VN-Sonderorganisation mit voller Bud-

get- und Personalhoheit umzuwandeln. Die Entwicklungsländer wollen damit erreichen, daß die UNIDO als Fachorganisation für Industriefragen innerhalb der VN-Familie den gleichen rechtlichen Status wie z. B. die FAO, die ILO oder die UNESCO erhält. Nachdem alle Bemühungen in den vergangenen Jahren, der UNIDO zu mehr administrativer Autonomie gegenüber dem VN-Hauptquartier zu verhelfen, an rechtlichen Hindernissen gescheitert waren, sahen die Entwicklungsländer in der Umwandlung der UNIDO in eine Sonderorganisation den einzigen Weg, die volle Unabhängigkeit durchzusetzen. Sie versprechen sich offenbar davon sowohl ein größeres Finanzvolumen als auch eine verbesserte Effizienz der Arbeit der UNIDO. Die meisten Industrieländer stehen dieser Forderung skeptisch bis ablehnend gegenüber. Besonders die USA ließen immer wieder durchblicken, daß ihr Beitritt zu einer UNIDO mit dem Status einer Sonderorganisation möglicherweise an der ablehnenden Haltung des Kongresses scheitern könne. Zumindest ist für den Fall ihres Beitritts mit einer erheblichen Reduzierung der Beitragsquote der USA zu rechnen. Die Bundesrepublik Deutschland hingegen nahm in dieser Frage eine flexible Haltung ein und trug dazu bei, daß auf der Lima-Konferenz die ursprünglich starre Front der Industrieländer aufgelockert wurde. Für die Bundesrepublik ist die Frage der Umwandlung der UNIDO in eine Sonderorganisation verbunden mit der Qualität des Statuts, das in den kommenden Monaten ausgehandelt werden muß. Den stärksten Widerstand gegen die Umwandlung leisteten bisher die Ostblockstaaten. Sie möchten die UNIDO im engeren Verband der Vereinten Nationen belassen, um sich so ein weiteres Forum für politische Propaganda in den VN zu erhalten. Dennoch wurde überraschenderweise über die Forderung der Umwandlung der UNIDO in eine Sonderorganisation in Lima keine Einzelabstimmung verlangt. Die Ostblockstaaten schoben dann später schriftliche Vorbehalte nach, was bei den Entwicklungsländern große Enttäuschung auslöste. Sicher ist jedoch, daß auf der 7. Sondergeneralversammlung der VN bereits der Entwurf eines Statuts für die UNIDO als Sonderorganisation vorgelegt werden wird, für das bereits eine Reihe von Grundsatzbestimmungen in Lima festgelegt wurden.

Außerdem wurde im institutionellen Bereich des Aktionsplans von Lima die Errichtung eines Industrieentwicklungsfonds beschlossen, der aus freiwilligen Beiträgen gespeist und der Verwaltung der UNIDO unterstellt werden soll. Im wesentlichen handelt es sich dabei um eine organisatorische Zusammenfassung der schon jetzt für die Aktivitäten der UNIDO bestehenden direkten Finanzierungsmöglichkeiten. Die Verfahrensregeln für die Verwaltung dieses Fonds sollen im Laufe dieses Jahres ausgehandelt werden. Ob wesentliche Finanzbeiträge unter autonomer Verwaltung der UNIDO zusammenkommen werden, wird vor allem davon abhängen, ob es dem Exekutivdirektor der UNIDO, dem Algerier Khane gelingt, die ölproduzierenden Entwicklungsländer zu größeren Zuwendungen zu bewegen. Von seiten der westlichen Industrieländer sind vorerst keine namhaften Finanzbeiträge zu erwarten.

Auch die dritte Hauptforderung der Entwicklungsländer, nämlich im Rahmen der UNIDO einen ständigen Konsultationsmechanismus über industrielle Kooperationsmöglichkeiten zu schaffen, wurde in Lima grundsätzlich gebilligt. Ungeklärt sind noch die administrativen Modalitäten und die Funktionsweise dieser geplanten Einrichtung. Die Industrieländer möchten erreichen, daß diese Konsultationen im Rahmen bereits jetzt üblicher Fachsymposia durchgeführt werden, während das UNIDO-Sekretariat offenbar an neue Institutionen mit zusätzlichem Personalaufwand denkt. Präzise Pläne hierfür werden Ende des Jahres diskutiert werden. Die Qualität und der Nutzen solcher Konsultationen werden im wesentlichen davon abhängen, wie weit sich kompetente Vertreter der Industrie daran beteiligen.

Der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Egon Bahr, leitete die deutsche Delegation auf der UNIDO-Generalkonferenz, die vom 12. — 27. März 1975 in Lima stattfand. Hier sehen wir den Minister im Gespräch mit UN-Generalsekretär Kurt Waldheim. (Siehe die Beiträge auf den Seiten 74 bis 84.)

Die Zugeständnisse, die von den Industrieländern im institutionellen Bereich gemacht wurden, waren erheblich. Es gelang jedoch nicht, von den Entwicklungsländern dafür Kompromisse bei den verbliebenen wesentlichen Streitfragen im materiellen Bereich einzuhandeln. Ob die institutionellen Neuerungen im Rahmen der UNIDO, deren praktische Durchführung ohnehin einige Zeit in Anspruch nehmen wird, die Effizienz der Arbeit der Organisation wirklich wesentlich zu steigern vermögen, muß die Zukunft erweisen.

VIII. UNIDO-Rat in Wien wertet Beschlüsse aus

Nur wenige Wochen nach Abschluß der 2. UNIDO-Generalkonferenz befaßte sich Ende April der Rat für industrielle Entwicklung auf seiner routinemäßigen Jahrestagung in Wien mit den praktischen Konsequenzen der Beschlüsse von Lima für die Arbeit der Organisation. Das Sekretariat hatte in aller Eile versucht, erste Vorschläge für die operationelle Umsetzung der unstreitigen Teile des Lima-Dokuments zu erarbeiten[12]. Vor allem ging es darum, für das nächste Programmbudget 1976 bis 1977 finanzielle Mehranforderungen zu quantifizieren. Überraschenderweise hielten sich diese zusätzlich geforderten Mittel mit rd. 600 000 Dollar in sehr bescheidenen Grenzen. Die westlichen Industrieländer nahmen eine sehr kooperative Haltung ein. Sie erklärten nochmals, daß die fortbestehenden Meinungsverschiedenheiten bei einigen wenigen Grundsatzfragen, die außerhalb des typischen Tätigkeitsbereiches der UNIDO lägen, ihre konstruktive Mitarbeit in der Organisation nicht hindern würden. Die Entwicklungsländer würdigten dieses kooperative Verhalten als eindeutigen Fortschritt. Einige von ihnen, besonders Algerien, betonten, daß man aus der UNIDO eine effiziente Hilfsorganisation für Fachfragen der Industrialisierung machen wolle. Auch sie seien daran interessiert, eine ungerechtfertigte, kostenaufwendige Aufblähung der Administration zu vermeiden. Man einigte sich schließlich im Konsensus auf eine prozedurale Resolution mit Direktiven für die Durchführung der Lima-Beschlüsse.

Die materiellen Positionen, wie sie von den einzelnen Delegationen in Lima vertreten wurden, änderten sich durch diesen Konsensus nicht. Die Organisationen des VN-Systems wurden gebeten, die notwendigen Maßnahmen zur Durchführung der Lima-Konferenz zu initiieren. Außerdem enthält die Resolution Bestimmungen über einen ständigen Mechanismus zur Überprüfung der erzielten Fortschritte und damit zusammenhängende Aufgaben für den Exekutivdirektor, insbesondere die Pflicht zur periodischen Berichterstattung. Die von der Lima-Konferenz an den UNIDO-Rat überwiesenen, noch offenen Resolutionsentwürfe, die z. T. äußerst kontroverse Forderungen enthalten, wurden weitervertagt, da auch die Entwicklungsländer einsahen, daß ein gründlicheres Studium dieser Entwürfe notwendig ist. Die Ratstagung in Wien endete schließlich in einer äußerst versöhnlichen Atmosphäre.

IX. Schlußbetrachtung

Obwohl die Lima-Konferenz nicht mit einem Konsensus abgeschlossen werden konnte, führte sie dennoch nicht zu einer erneuten allgemeinen fruchtlosen Konfrontation. Das Abstimmungsergebnis bedeutet eine weitere Annäherung unter den verschiedenen Ländergruppen, wenngleich einige wenige Positionen, die als unverzichtbar angesehen wurden, konsequent aufrechterhalten wurden. Dennoch scheint sich der Raum für Kontroversen zu verengen. Bei den Entwicklungsländern treten wieder stärker die zur Mäßigung und Kooperation mahnenden Kräfte in den Vordergrund. Auch bei den westlichen Industrieländern wird das intensive Bestreben deutlich, unnötige Härten zu vermeiden und nur dort die Kompromißbereitschaft zu versagen, wo es wirklich um die Verteidigung vitaler Interessen geht. Der Ton der Schlußerklärungen war versöhnlich. Polemische Angriffe auf die Länder, die der Lima-Erklärung nicht zugestimmt haben, blieben aus. Offenbar hatten die Entwicklungsländer selbst nicht erwartet, daß es zu einem Konsensus kommen würde, nachdem sie sich einmal entschlossen hatten, in die Lima-Deklaration auch die bekannten umstrittenen Forderungen einzubeziehen, die keinen unmittelbaren Bezug zu Industrialisierungsfragen im engeren Sinne haben. Vor allem zeigten sich die Entwicklungsländer über die im institutionellen Bereich erzielten Ergebnisse befriedigt, die sie zu Recht als Erfolg werteten. Der nur wenige Wochen nach Lima in Wien erzielte Konsensus über die Nachfolgemaßnahmen und die Umsetzung der Lima-Beschlüsse in die praktische Arbeit der UNIDO beweist den grundsätzlichen Willen zur Zusammenarbeit in allen Ländergruppen. Es ist zu hoffen, daß diese Bereitschaft, nach realistischen, machbaren Lösungen zu suchen, auch Eingang in die Verhandlungen auf der 7. Sondergeneralversammlung der VN findet. Für die UNIDO war die Lima-Konferenz auch ein Prestigegewinn. Das breite Presseecho hat dieser bisher eher im Schatten arbeitenden VN-Organisation zu größerer Publizität verholfen. Ob daraus auch eine anerkannte Reputation als schlagkräftige Fachorganisation für Industriefragen mit professioneller Kompetenz wird, muß sich noch zeigen. Vielleicht trägt die bevorstehende Umwandlung in eine Sonderorganisation dazu bei, die UNIDO aus dem politischen Spannungsfeld des engeren Verbandes der Vereinten Nationen zu lösen und sie auf die Ebene einer effizienten Fachorganisation für technische Hilfe im industriellen Bereich zurückzuführen.

Anmerkungen

1 Vgl. Dok. A/Res/3201 (S—VI) und A/Res/3202 (S—VI).
2 Vgl. Dok. A/9946.
3 Vgl. Erklärung von Bundesminister Egon Bahr in der Generaldebatte, Bulletin der Bundesregierung vom 18. 3. 1975, Nr. 38, S. 370.
4 Vgl. hierzu Dok. ID/Conf.3/INF.1/Rev.1.
5 Vgl. Dok. ID/Conf.3/22.
6 Vgl. Dok. ID/Conf.3/23.
7 Vgl. Dok. ID/Conf.3/30 vom 26. 3. 1975.
8 Zum Ergebnis der Einzelabstimmungen über die §§ 19, 32, 33, 47, 59 i, 59 j, 60 e, 60 f, 61 e und 76 vgl. Dok. ID/Conf.3/SR.18.
9 Der Wortlaut der Erklärungen zur Stimmabgabe und der zusätzlichen schriftlichen Vorbehalte findet sich in Dok. ID/Conf.3/SR.18 Add.1.
10 Vgl. Dok. ID/Conf.3/Res.1 und Res.2.
11 Vgl. Dokumente ID/Conf.3/L.5, L.7 Rev.1 L.8 Rev.1 und L.9.
12 Vgl. Dok. ID/B/155.

Das Gebot der Stunde

Anmerkungen zur UNIDO-Konferenz in Lima[1]

MARKUS TIMMLER

Von den internationalen Problemen — Umwelt, Rohstoffe, Bevölkerung, Währung, Handel, Seerecht, Abrüstung — kommt der Diskussion über die Industrialisierung neben der über die Ernährung eine besondere Bedeutung zu. Zwar hängen alle diese Probleme zusammen; aber mehr als alle anderen sind Ernährung und Industrialisierung zugleich Angelegenheiten der Regierungen *und* Sache jedes Einzelnen, vor allem in den Entwicklungsländern. Jeder Einzelne kann dort irgend etwas für seine Ernährung tun, sofern er Initiative entfaltet, und jede handwerkliche Betätigung ist nicht nur ein Schritt in Richtung auf die Industrialisierung sondern auch eine Möglichkeit zur Verbesserung des persönlichen Lebensstandards.
Darum ist bemerkenswert, daß die zweite weltweite Tagung der Organisation der Vereinten Nationen für Industrielle Entwicklung (United Nations Industrial Development Organization, UNIDO), die für so viele Menschen so viel bedeutet, in den westlichen Industriestaaten wenig beachtet wurde. Eine Folge davon ist, daß sich die Öffentlichkeit kein Bild von den vielschichtigen Problemen und von dem gegenwärtigen Stand der Industrialisierung in den Entwicklungsländern machen kann und somit auch nicht von den Konsequenzen für ihre eigene Zukunft (Konsum, Arbeitsplätze).

Technik — Technologie — Erfahrungswissen

Die Konferenz fand vom 12. bis 27. März 1975 in Lima, der Hauptstadt des südamerikanischen Staates Peru, statt. Wie ihr Name besagt, ging es dabei um Industrialisierung, das heißt, um den Einsatz von jeweils angemessenen Techniken, um die Anwendung von zweckentsprechenden Technologien und von Erfahrungswissen (know how) zugunsten von rund 2,8 Mrd. Menschen in den 104 Entwicklungsländern Asiens, Afrikas und Lateinamerikas. Dabei haben wir unter Technik die Transformation einer Sache in eine andere und unter Technologie die Steuerung von Prozessen der Transformation zu verstehen.
Sehr bald nach der Unabhängigkeit Ende der 50er,Anfang der 60er Jahre dieses Jahrhunderts erkannten die jungen Staaten zum einen, daß die politische Unabhängigkeit ohne ein gewisses Maß auch wirtschaftlicher Eigenständigkeit im Hinblick auf das internationale Kräftespiel praktisch wertlos, und zum anderen, daß ein wichtiger Faktor zur Erlangung dieser ökonomischen Eigenständigkeit die Industrialisierung ist. Der Franzose J. Fourastié hatte auch den Entwicklungsländern bewußt gemacht[2], daß die Produktivität der menschlichen Arbeitskraft, das heißt Quantität und Qualität der während einer Arbeitsstunde erzeugten Güter und Dienste sowie deren Steigerung, wesentlich von der Technik der Produktion bestimmt werden, und daß diese Steigerung der Arbeitsproduktivität und die dadurch bewirkte Vermehrung der Produkte vornehmlich mit Hilfe der Industrialisierung erreicht werden können.