11 Text: VN 4/1979 S.147f. Kritisch gewürdigt wurde die Namibia-Initiative in dieser Zeitschrift bereits 1978 (Helmut Bley, Die Namibia-Initiative der westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats, VN 2/1978 S.54ff.), dann jeweils in Kurzbeiträgen (zuletzt in VN 4/1982 S.137f.).
12 Ausführlich zur sowjetischen Afrikapolitik Winrich Kühne, Die Politik der Sowjetunion in Afrika, Baden-Baden (erscheint im Herbst 1983).
13 Glen St. J. Barclay, Constellation and Cooperation in Southern Africa, in: ISSUP Strategic Review (Pretoria), März 1983, S.27.
14 Siehe dazu die Financial Times v.23.5.1983, S.2, und v.24.5.1983, S.5. Eine gewisse Einsicht in die Gefahr der Eskalation von Gewalt in Südafrika scheint bei den Wirtschaftsunternehmen zu wachsen. Nach südafrikanischen Untersuchungen ist eine Verlagerung der ausländischen Investitionen von längerfristigen zu kurz- bis mittelfristigen zu verzeichnen. Vgl. Financial Times v. 30.11.1982, S.4. Anzumerken ist weiter, daß deutsche Investitionen in Südafrika 1982 eine neue Rekordmarke erreicht haben sollen; The Star (International Airmail Weekly) v.6.12.1982, S.16. Seitens angelsächsischer Firmen ist dagegen in den letzten Jahren ein Trend zum Desinvestment zu verzeichnen; dazu auch Rand Daily Mail v.29.4.1983.
15 Vgl. Clyde Ferguson/William R. Cotter, South Africa: What is to be done?, in: Foreign Affairs, Januar 1978, S.253ff.

# Rituale, Resolutionen und Frustrationen

## Die internationale Verhandlungsmaschinerie

FRITZ FISCHER

*Die zahlreichen Mammutkonferenzen im Rahmen der Vereinten Nationen haben nach Ansicht vieler Beobachter trotz oder vielleicht gerade wegen des hohen Aufwands bisher wenig an greifbaren Ergebnissen erbracht. Dabei haben sich erfolgshindernde Rituale herausgebildet, und das verbissene Ringen um vieldeutige und zumeist unverbindliche Resolutionstexte hat den Nord-Süd-Dialog kaum befruchtet. Es ist daher an der Zeit, der zunehmenden Lustlosigkeit und Frustration unter den Dialogteilnehmern entgegenzuwirken und den Weg freizumachen für Reformen auch im Bereich des eigentlichen Verhandlungsmechanismus, der sich zunehmend als ein Hindernis eigener Art erweist. Doch können solche Verbesserungen allein nicht den politischen Willen zu Veränderungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen ersetzen. Diese aber sind angesichts der dramatischen Verschlechterung der Entwicklung der Weltwirtschaft und der katastrophalen Auswirkungen auf die Länder der Dritten Welt notwendiger denn je*[1].

Die Zusammenarbeit zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern nahm seit der Unabhängigkeit letzterer zwei grundverschiedene Formen an, die sich vereinfacht wie folgt beschreiben lassen: In der Hilfe beim Aufbau der Länder der Dritten Welt gab es ein Miteinander, in den Beziehungen zwischen Nord und Süd hingegen mehr ein Gegeneinander. Während die Industrieländer von Anfang an bereit waren, in der Entwicklungszusammenarbeit Erfahrungen und Geld zur Verfügung zu stellen, taten sie sich ungleich schwerer, in der Ausgestaltung des Nord-Süd-Verhältnisses etwas von ihrem Besitzstand abzugeben und die internationalen Rahmenbedingungen zum Nutzen der Dritten Welt entsprechend anzupassen.

Dieser Konservatismus der ›Reichen‹ gegenüber den militantfordernden ›Armen‹, das Zögern der ›Haves‹ gegenüber den ›Have-nots‹ ist so unverständlich eigentlich nicht. Doch während im Bereich der Entwicklungshilfe die Partner gemeinsam Lehren aus den nun einmal unvermeidlichen Fehlern zogen und daher die Zusammenarbeit fortlaufend verbesserten, sind ähnliche Folgerungen auf dem ebenso fehlerträchtigen Feld der internationalen Wirtschaftsbeziehungen bisher kaum gezogen worden. Erst in allerjüngster Zeit haben Untersuchungen einer Commonwealth-Expertengruppe[2] und — darauf aufbauend — die Brandt-Kommission in ihrem Ergänzungsmemorandum[3] auf dieses Problem aufmerksam gemacht, nachdem weder die Vorschläge einer UN-Sachverständigengruppe aus dem Jahre 1975[4] noch die häufigen Hinweise des UN-Generalsekretärs in seinen jährlichen Berichten über die Arbeit der Organisation viel gefruchtet haben.

Da die seit Jahren anhaltende Weltrezession den Nord-Süd-Dialog — falls es ihn jemals im echten Sinne des Wortes gegeben hat — weitgehend zum Erliegen gebracht hat, bietet die aufgezwungene Denkpause vielleicht eine gute Gelegenheit, auch diesem Bereich mehr Aufmerksamkeit zu widmen als in der Vergangenheit, zumal gerade für das Beispiel der UNCTAD-Konferenzen eine ausführliche kritische Studie über die Unzulänglichkeiten der bisherigen Verhandlungspraxis vorliegt[5]. Allerdings ist die Anfang Juli mit enttäuschendem Ergebnis beendete neuerliche Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD VI) — ungeachtet erfreulicher Elemente der Mäßigung und der Vernunft in der Sache — im rein Prozeduralen weiter nach dem eingefahrenen Schema abgelaufen. Das hat die ohnehin aufgestauten Frustrationen weiter verstärkt, vielleicht aber auch die Erkenntnis gefördert, daß die bisherige Verhandlungspraxis derart gigantischer Konferenzen mehr und mehr zu einem eigenständigen Hindernis für Fortschritte in den Beziehungen geworden ist. Diese leiden allerdings entscheidend daran, daß der politische Wille zum Ausbau der Zusammenarbeit zu wünschen übrig läßt.

### *Entwicklung des UN-Systems*

Demgegenüber war der Gestaltungswille der wichtigsten Industrieländer gegen Ende des letzten Krieges ungleich größer. So wurde die Bildung der Vereinten Nationen und der sogenannten Bretton-Woods-Institutionen als Teil einer vorausschauenden Politik in erster Linie von den Vereinigten Staaten und Großbritannien vorangetrieben. Wenige Jahre danach kam mit dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) eine weitere internationale Wirtschaftsorganisation hinzu, die allerdings unvollkommen blieb, nachdem der amerikanische Kongreß die weitergehenden Vorschläge zur Schaffung einer Internationalen Handelsorganisation (ITO) abgelehnt hatte.

Von der späteren Verdreifachung der Zahl der Staaten sind diese Einrichtungen im Kern weniger berührt worden als die Organisation der Vereinten Nationen. Bei Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IMF) richtet sich das Stimmengewicht vornehmlich nach den Kapitalquoten der ›Aktionäre‹. Das aber sind, ungeachtet einer bemerkenswerten Fortentwicklung dieser Gremien in der Zwischenzeit, in der Mehrheit weiterhin die westlichen Industrieländer, zumal die Sowjetunion diesen Organisationen und dem GATT nicht beitrat. Beim GATT wiederum, dem überdies manche bedeutende Entwicklungsländer (wie Mexiko, Venezuela oder Marokko) weiterhin nicht angehören, richtet sich der Einfluß nach der Handelsmacht, die nach wie vor bei den westlichen Industrieländern liegt. Daher stellen diese auch immer die Vorsitzenden dieser Institutionen.

Im Gegensatz hierzu ist die numerische Gleichheit aller Staaten bei den Vereinten Nationen und den meisten Sonderorganisationen durch den Grundsatz ›ein Land, eine Stimme‹ (one country, one vote) gegeben. Formal ist dort ein Kleinststaat mit 70 000 Einwohnern genauso so ›stark‹ wie eine Supermacht mit rund 230 Millionen. Jedenfalls ist festzuhalten, daß die jungen

Staaten der Dritten Welt binnen weniger Jahre die ursprünglichen Mehrheitsverhältnisse in den Vereinten Nationen umkehrten und diese rein zahlenmäßig beherrschen, auch wenn andererseits die Industrieländer weiterhin den ganz überwiegenden Teil der Beitragslast tragen[6].

Demgegenüber änderten sich trotz des starken Zugangs neuer Staaten die Machtverhältnisse bei IMF, Weltbank und GATT im Kern kaum. Da diese Organisationen zudem wichtige, die Entwicklungsländer unmittelbar oder mittelbar berührende Entscheidungen treffen, erfreuten sich diese Bastionen der ›Reichen‹ von Anfang an der kritischen Aufmerksamkeit der ›Ohnmächtigen‹. Dabei stand ihnen die Sowjetunion immer in verbaler Solidarität zur Seite, zumal sie selbst diesen Institutionen nicht angehörte. Angesichts dieser Sachlage drängten die Entwicklungsländer auf die Schaffung neuer, von ihnen beherrschter Organisationen, um dort unter anderem auch die Themen zu behandeln, für die an sich die Bretton-Woods-Institutionen sowie das GATT zuständig sind. Das gilt insbesondere für die UNCTAD, die seither ihr begrenztes Mandat zu erweitern sucht. Damit sind naturgemäß tiefgreifende Kontroversen zwischen Nord und Süd vorprogrammiert.

Im übrigen vermittelte die verstärkte Komplexität und Interdependenz der internationalen Wirtschaftsbeziehungen der Dritten Welt einen durchaus plausiblen Grund, in wichtigen Detailbereichen neue Gremien und Konferenzen zu verlangen. Außerdem bestand bei den Entwicklungsländern offenbar die Vorstellung, daß möglichst viele von ihnen dominierte Organisationen und Tagungen auch der Verwirklichung ihrer Anliegen förderlich sein würden. Demgegenüber mag bei der duldenden Haltung der Industrieländer die in ihren Gesellschaften vertraute Praxis eine Rolle gespielt haben, für ein Problem, das man nicht lösen kann (oder will), zunächst einmal einen Ausschuß zu schaffen. Diese Proliferation neuer Organisationen wurde schon 1975 von der mit der Untersuchung von Strukturfragen beauftragten Expertengruppe mit der kritischen Feststellung versehen, daß innerhalb des letzten Jahrzehnts kaum ein Jahr verstrichen sei ohne die Gründung von ein oder zwei neuen UN-Einrichtungen. Daher sei dieses ›System‹ mehr das Produkt historischer Umstände als eines rational bestimmten Musters[7].

Auch der UN-Generalsekretär nannte die Dinge klar beim Namen:

»Wir müssen uns auch abfinden mit einem bestimmten Maß an Flucht in Institutionen, wenn die Regierungen dieser Welt vor neuen und über ihre Kraft gehenden Problemen stehen. Damit meine ich, daß es manchmal leichter ist, eine Konferenz einzuberufen oder auch eine neue Institution zu gründen als ein komplexes Problem direkt anzugehen«[8].

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten: Die Ausgangsbasis sowie die Ziele bei der Bildung neuer UN-Organe waren bei Entwicklungs- und Industrieländern ganz verschieden. Im übrigen führte die unorganische Vermehrung von Institutionen zu ärgerlicher Konkurrenz und Überlappung, zumal diese über die ganze Welt verstreut sind und verschiedene Budgetverfahren haben. Darüber hinaus unterliegt die straffende Rolle des UN-Generalsekretärs im Rahmen des alle Organisationen des UN-Systems umfassenden ›Verwaltungsausschusses für Koordinierung‹ angesichts der Selbständigkeit und der Selbstherrlichkeit mancher Institutionen von vornherein großen Beschränkungen. Auch die möglichen Koordinierungsfunktionen in den Verwaltungen der Mitgliedstaaten, wo die einzelnen UN-Organisationen verschiedenen Ressorts zugeordnet sind, werden oft nicht ausreichend wahrgenommen. So fehlt in dem üppigen Wildwuchs die ordnende Hand des Gärtners.

Dieser Zustand paßte in die Taktik der Dritten Welt. Für sie konnte es eigentlich gar nicht genug Organisationen und Konferenzen geben, um die Regierungen des Nordens und die Weltöffentlichkeit zu sensibilisieren. So hat es denn auch in den sechziger und siebziger Jahren eine solche Fülle von (oft kostspieligen) Tagungen gegeben, daß eine verläßliche Chronik kaum noch möglich ist. Dabei wußten die Entwicklungsländer genau, was sie wollten. Mit ihrem breit angelegten Konzept einer Neuen Weltwirtschaftsordnung wollten sie die internationalen Beziehungen grundlegend zu ihren Gunsten umgestalten und mit stark dirigistischen Elementen versehen. Dies wurde in höchst militanter Form als Forderung gegenüber den Industrieländern angemeldet und richtete sich mit dem moralischen Anspruch auf Wiedergutmachung für koloniale Ausbeutung fast ausschließlich an die Adresse der westlichen Länder. Mit dem anfangs so erfolgreichen Öl-Hebel der OPEC-Staaten bekamen diese Forderungen eine neue, kraftvollere Dimension und versetzten nicht wenige der Entwicklungsländer in ein euphorisches Gefühl kollektiver Stärke, das sie zur allgemeinen Durchsetzung ihrer Vorstellungen nutzen wollten.

Die Industrieländer zeigten sich von der sie unvorbereitet treffenden ersten Ölpreiserhöhung stark berührt und waren entsprechend verunsichert. Sie akzeptierten — unter Verzicht auf ein Gegenkonzept — die Forderungen der Entwicklungsländer als Grundlage künftiger Verhandlungen. Doch blieben sie weiterhin bei ihrer besitzstandswahrenden Haltung und waren nur in Teilbereichen zu Zugeständnissen bereit. Aus diesem Grund hatten die meisten Konferenzen für sie auch kaum ein starkes Eigeninteresse.

### *Praxis der Resolutions-Verhandlungen*

Diese Konstellation der frühen siebziger Jahre mit den massiv auf Veränderungen drängenden Entwicklungsländern verstärkte einen besonderen und sehr aufwendigen Verhandlungsstil, der diese Bezeichnung eigentlich gar nicht verdient. Die Konferenzen führten nämlich in der Regel nicht etwa zu alle Seiten bindenden Entscheidungen oder zu Verträgen mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, wie es beispielsweise bei der Lomé-Konvention zwischen der EG und den sogenannten AKP-Ländern der Fall war. Ergebnis der Tagungen waren vielmehr unverbindliche Entschließungen mit Absichtserklärungen. Sie standen am Ende von wochenlangen Mammutkonferenzen, für die sich ein bestimmtes Ritual herausbildete, wie am Beispiel der UNCTAD-Tagungen aufzuzeigen ist. Dabei wird in den ersten beiden Wochen den teilnehmenden Regierungen Gelegenheit gegeben, auf hochrangiger Ebene ihre Standpunkte darzulegen, wobei die Reden auch für das heimische Publikum gedacht sind. Jedenfalls stehen in dieser Konferenzphase mehr nebeneinander gehaltene Monologe als miteinander geführte Dialoge im Vordergrund. Erst gegen Konferenzende wird dann mit zunehmender Hektik über meist nur verbale Kompromisse ›verhandelt‹.

Fairerweise muß gesagt werden, daß solchen Konferenzen eine schwer auflösbare Komplexität zugrunde liegt. Diese wird bestimmt durch die große Zahl der Teilnehmer aus mehr als 150 UN-Mitgliedstaaten, die insgesamt mehrere Tausend beträgt. Die Interessen sind daher ungemein heterogen, die Partnerschaft zwischen reich und arm überdies höchst ungleich. Auch die mit einer solchen Konferenz verfolgten Zielsetzungen sind unterschiedlich und zudem widersprüchlich; dasselbe gilt für mögliche Lösungen. Ein Grund dafür sind die betroffenen Wirtschaftssysteme der Staaten (von marktwirtschaftlichen Ordnungen über zahlreiche Mischformen bis zu planwirtschaftlichen Gesellschaften). Die Regierungsformen spannen sich von Militärdiktaturen über Feudalregime zu Demokratien.

Insbesondere liegen auch die Interessen der Entwicklungsländer und der Industrieländer bislang weit auseinander. Die Dritte Welt denkt mehr in langfristigen Kategorien und möchte die internationalen Rahmenbedingungen zu ihren Gunsten verändern. Dabei war sie bisher stark von der Vorstellung geprägt, internationale Resolutionen würden bereits eine solche Veränderung bewirken. Angesichts der unbestreitbaren Globalität mancher Probleme treten die Entwicklungsländer auch für weltweite Lösungen ein und sperren sich aus Furcht vor einer ihren Zusammenhalt gefährdenden Zersplitterung vor differenzierenden Lösungsansätzen.

Die westlichen Industrieländer wiederum — die ihrer dominierenden Wirtschaftsmacht wegen die Hauptadressaten von For-

›Hilfe in der Weltkrise. Ein Sofortprogramm‹ lautet der Titel des zweiten Berichts der Nord-Süd-Kommission, den Vorsitzender Willy Brandt am 15. Februar 1983 in Genf dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, Javier Pérez de Cuéllar, übergab. Seit der Veröffentlichung des ersten Brandt-Berichts (›Das Überleben sichern‹) im Jahre 1980 hat sich der Zukunfts-Horizont für Nord wie Süd erheblich verdüstert.

derungen der Dritten Welt bleiben — sind stark von Wahlen und von dem Erfordernis der Zustimmung der Bevölkerung geprägt. Ihre Regierungen denken daher in kurzfristigen Zeiträumen und scheuen sich, Schecks auf eine unsichere Zukunft auszustellen. Da sie sich umfassenden Umverteilungsforderungen gegenübersehen, zeigen sie verständlicherweise eine defensiv-beharrende Tendenz und bemühen sich, bindende Festlegungen zu vermeiden. Ihre Verhandlungsdelegationen werden zumeist aus den Hauptstädten an kurzer Leine geführt und erhalten von dort ausführliche Instruktionen. Demgegenüber haben es die Entwicklungsländer grundsätzlich leichter. Sie sind ja in erster Linie Fordernde. Außerdem ist ihr gewaltiger Wunschkatalog bekannt. Sie kommen daher mit weit weniger Instruktionen aus, und insbesondere die kleinen Länder können darauf ganz verzichten.

Angesichts der geschilderten Komplexität der Verhandlungsmaterie kommt dem Konferenzpräsidenten eine besondere Bedeutung zu. Er sollte — als eine Persönlichkeit mit großer Erfahrung, allseitiger Anerkennung und Durchsetzungsvermögen — eigentlich lange Zeit vor der eigentlichen Konferenz in zielgerichteten Vorgesprächen den Boden für eine erfolgreiche Tagung vorbereiten. Doch wird die so überaus wichtige Rolle des ›Chairman‹ nicht gebührend beachtet und bei UN-Konferenzen regelmäßig der Vertreter des Gastlandes dafür vorgesehen. Es bleibt somit weitgehend dem Zufall überlassen, ob die Tagung einen guten Präsidenten hat oder nicht. Daher sollten alle Beteiligten ein gemeinsames Interesse daran haben, sich von diesem Automatismus zu lösen und stattdessen hierfür eine von allen akzeptierte Persönlichkeit von hohem Ansehen zu gewinnen.

Die Konferenzberatungen innerhalb der beiden Hauptgruppen laufen ebenfalls nach ganz verschiedenen Mustern ab. Die Entwicklungsländer müssen in ihrer ›Gruppe der 77‹[9] zunächst die Standpunkte ihrer nach Kontinenten gegliederten Mitglieder in Übereinstimmung bringen. Das nimmt sehr viel Zeit in Anspruch und führte bislang dazu, daß fast alle angemeldeten Forderungen und Wünsche zu einem Maximalpaket geschnürt wurden, bei dem auf jedwede Prioritätenfestlegung verzichtet wurde. Auf diese Weise wurden die Industrieländer immer wieder mit einer kaum noch überschaubaren Palette von Forderungen überzogen. Das bringt unter anderem die Gefahr mit sich, daß der eigentliche Verhandlungsgegenstand, der im Zentrum der Debatte stehen sollte, verschüttet wird. Die Industrieländer wiederum folgen bei ihren internen Beratungen (erst im EG-, sodann im OECD-Kreis) dem Grundsatz des ›langsamsten Dampfers im Geleitzug‹, aus dem ab und an die Länder mit einer progressiveren Haltung auszuscheren suchen. So stehen sich also immer wieder Maximalforderungen einerseits und ein Minimum an Konzessionsbereitschaft andererseits gegenüber. Hinzu kommt, daß in den Entwicklungsländern der Wirtschaftsbereich zumeist in staatlicher Hand ist, während in den Industrieländern die Entscheidungszentren bei den einzelnen Unternehmen angesiedelt sind. Hierauf macht der Westen auch immer wieder aufmerksam, indem er leicht exkulpierend auf seine Wirtschaftsverfassungen verweist, die den Regierungen einen direkten Eingriff verbieten. Angesichts der Gewährung von Subventionen oder der Einführung protektionistischer Maßnahmen kommen die Industrieländer allerdings in gewisse Argumentationsschwierigkeiten.

Bei dieser vielfältigen Heterogenität erscheinen Kompromißformulierungen in den Resolutionstexten zwangsläufig vorprogrammiert, die alle Beteiligten zufriedenstellen und daher kaum politische Aussagekraft besitzen. Dabei ist die Frage nicht immer auf Anhieb befriedigend zu beantworten, warum denn überhaupt immer wieder so ausführlich und andauernd um Texte und Formulierungen gerungen wird, wo doch die Resolutionen ohnehin keinen verbindlichen Charakter haben und außerdem nach Verabschiedung im Konsensverfahren[10] durch ›Erklärungen zur Stimmabgabe‹ gerade zu den kritischen und ohnehin schon übertünchten Punkten weiter relativiert werden.

Sofern sich mit den Resolutionen die Hoffnung verbindet, damit die Weltöffentlichkeit zu beeindrucken, dürften solche Erwartungen eher niedrig anzusetzen sein. Schließlich sind weder die Länge noch die Kunstsprache der Texte geeignet, den interessierten Bürger zur Unterstützung zu gewinnen. Auch hat die Vielzahl von Konferenzen hier eine dämpfende Wirkung. So beklagte der UN-Generalsekretär schon vor fünf Jahren,

»daß selbst unter den Regierungsvertretern immer weniger Teilnehmer den Reden zuhören, von der Presse und der Öffentlichkeit ganz zu schweigen ... Es wird vielfach kritisiert, daß wir zwar viele Reden halten und Dokumente verfassen, aber wenig erreichen ...«[11]

Zu Recht machte er auch auf weitere Gefahren aufmerksam:

»Bei den Vereinten Nationen und sonst in der Welt ist oft von — meist gerechten und dauerhaften — ›Regelungen‹ und von — meist langfristigen und umfassenden — ›Lösungen‹ die Rede. Diese Redeweise vermittelt den Eindruck, daß bei entsprechendem Eifer und genügender Findigkeit selbst das widerspenstigste Problem voll und ganz gelöst werden könne und gelöst werden würde. Die Annahme, man könne stets eine vollständige Lösung erzielen, kann jedoch leicht zu Enttäuschungen führen. Die Probleme, die vor die Vereinten Nationen gelangen, sind meist außerordentlich komplizierte Fragen.«[12]

Und der neue Generalsekretär hob in seinem ersten Bericht eine weitere Gefahr deutlich hervor:

»In den Vereinten Nationen haben manche Staaten die Tendenz, so zu handeln, als ob die Verabschiedung einer Resolution sie von jeder weiteren Verantwortung für die betreffende Frage entbinden würde.«[13]

*Rolle der Öffentlichkeit*

Zu den Besonderheiten unserer Zeit gehört sicher, daß die Welt sich mit rapider Geschwindigkeit verändert und unser Bewußtsein trotz aller modernen Kommunikationsmittel damit nicht Schritt hält. Im Erkennen und Aufspüren solcher globalen Veränderungen sind wahrscheinlich die UN-Organisationen weiter vorangeschritten, als es nationale Institutionen sein können. Sie wären daher auch besonders geeignet und aufgerufen, den Lernprozeß in unseren Gesellschaften mit Hilfe der Medien, der nichtstaatlichen Organisationen sowie in Zusammenarbeit mit wirtschaftlichen und sozialen Gruppen voranzutreiben. Doch tut sich jedwede internationale Organisation mit solchen Aufgaben schwer, weil sie — im wörtlichen Sinne — überstaatlich ist und daher keinen unmittelbaren Zugang zur Bevölkerung in den Mitgliedsländern hat. Überdies arbeiten die Vereinten Nationen in erster Linie mit Regierungen zusammen und haben daher zumeist keinen direkten Kontakt zu Wirtschaft und Gewerkschaften, wenn man von der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) einmal absieht. Schließlich ist auch die mangelnde Attraktivität der Resolutionen ein weiterer Hemmschuh für eine Öffentlichkeitsarbeit. Zyniker behaupten, das Ansehen der Vereinten Nationen würde sogar Schaden nehmen, wenn die Bevölkerung solche Entschließungstexte jemals in die Hand bekäme.

Auf jeden Fall ist der gewaltige Papierausstoß der Vereinten Nationen einer gezielten Öffentlichkeitsarbeit eher hinderlich. So beklagt auch der Generalsekretär die »enorme Flut an Dokumenten« und befürchtet bei den bisherigen Verfahrensweisen,

»daß sie die Aufnahmefähigkeit der Staaten überbeanspruchen, das öffentliche Interesse an lebenswichtigen Fragen einschlafen lassen und formale, bisweilen rhetorische Wortwechsel an die Stelle von Taten setzen.«[14]

Ein anderer Aspekt mangelnder Öffentlichkeitsarbeit betrifft die Entwicklungsländer. Sie haben bei der Präsentation ihrer Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung viele Jahre die Notwendigkeit gar nicht erkannt, daß sie hierüber auch selbst in einen Dialog mit den wirtschaftlichen und sozialen Gruppen in den pluralistisch strukturierten Industriegesellschaften eintreten müssen, um sie davon zu überzeugen, daß Veränderungen auch in ihrem eigenen Interesse sind. Statt dessen hat die ›Gruppe der 77‹ ihre Vorstellungen über die UNO den dort vertretenen Regierungen übermittelt und es ihnen sowie den Medien überlassen, sie in die westlichen Gesellschaften zu transportieren. Da das Konzept der Entwicklungsländer überdies unglücklicherweise als einseitige Forderung an die ›Reichen‹ angelegt war und weniger auf das beiderseitige Interesse abstellte, konnten Abwehrhaltung und Verunsicherung nicht ausbleiben. Inzwischen mehren sich die Anzeichen, daß die Entwicklungsländer dieses Versäumnis erkannt haben und zudem in ihren Forderungen moderater geworden sind.

Jedenfalls bleibt als betrübliche Tatsache festzuhalten, daß sich die Öffentlichkeit in den Industrieländern und die Medien bislang nicht in ausreichendem Maße für die so wichtige Arbeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen interessiert gezeigt haben. Es überwiegen die Kritik an ihnen und die Hervorhebung von Schwächen im System, ohne hierbei ausreichend zu würdigen, daß diese Organisationen nicht im luftleeren Raum operieren, sondern immer nur so gut sein können, wie die dafür letztlich verantwortlichen Mitgliedstaaten sie machen.

*Hinwendung zu echtem Dialog*

Es sollte noch einmal unterstrichen werden, daß die Fehlentwicklungen im Konferenzmechanismus auf dem Hintergrund säkularer Umwälzungen zu würdigen und insofern auch zu erklären sind. Insofern war ein gewisses Lehrgeld unumgänglich. Doch ist nun nach den vielen Materialschlachten und dem heftigen rhetorischen Schlagabtausch der Vergangenheit die Zeit gekommen, kritische Bilanz zu ziehen und gemeinsam die Grundlagen für einen wirklichen Dialog zu legen.

Dabei kann sich der Süden durchaus zugute halten, daß er mit der von ihm so forcierten ›Konferenzitis‹ den Norden mittlerweile hinreichend sensibilisiert hat. Doch würde künftig eine Fortsetzung dieser zeit- und kostenaufwendigen Praxis in zunehmendem Maße kontraproduktiv wirken und das Gefühl der verbalen Übersättigung und Tagungsunlust weiter verstärken. Offenbar erkennen aber auch die Entwicklungsländer allmählich, daß die bisherige Tagungsmaschinerie zu einem gewichtigen Hinderungsgrund für Fortschritte in der Sache geworden ist. Auch wächst die Einsicht, daß die Änderung der internationalen Rahmenbedingungen allein nicht ausreicht und durch eine solide Wirtschafts- und Sozialpolitik im eigenen Land ergänzt werden muß.

Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, daß noch so viele formale und prozedurale Verbesserungen der Verhandlungsmechanismen nicht zwangsläufig den bislang fehlenden politischen Willen zu wesentlichen Reformen des Weltwirtschaftssystems ersetzen können. Hier bleibt der Westen aufgerufen, im langfristigen Eigeninteresse die Zeit der konzeptionellen Lähmung durch die Erarbeitung eigener Perspektiven zu beenden. Damit würde ein wichtiger Schritt getan, um das starke Mißtrauen unter den Konferenzbeteiligten abzubauen. Zugleich würde es den Entwicklungsländern erleichtert, von ihren Maximalforderungen abzugehen und sich ebenfalls zu bewegen. Dabei müssen alle mehr als in der Vergangenheit auch Verständnis für die Gegenseite aufbringen und weniger aneinander vorbeireden. Insgesamt sollte der Dialog offener und ehrlicher werden; einige der Reden auf UNCTAD VI weisen in diese Richtung.

Die Konferenzen sollten im übrigen von Anbeginn besser strukturiert und vorbereitet werden. Hierbei ist eine Begrenzung auf bestimmte Schwerpunkte unumgänglich, die in beiderseitigem Interesse liegen. Auf diese Weise können die Verhandlungen mit mehr Realismus geführt und besser auf gemeinsame Ziele ausgerichtet werden, was auch verbindliche und tragfähige Lösungen ermöglichen könnte. Dabei muß der Konferenztisch unbedingt kleiner werden, denn mit mehr als 150 Ländern sind ernsthafte Verhandlungen schlechterdings unmöglich. Solche Aufgaben müssen an einen kleineren Kreis von Verhandlungsführern delegiert werden, deren Auswahl sich unter anderem auch am echten Sachinteresse orientieren sollte.

Dabei ist es unumgänglich, daß der Süden sich endlich einen eigenen administrativen Unterbau schafft, anstatt weiterhin die — wie alle UN-Organisationen — auf Universalität ausgerichtete UNCTAD zweckentfremdend zu benutzen. Dann könnten die Entwicklungsländer angemessene Verhandlungspositionen erarbeiten und auch während der Konferenzen selbst die notwendige Flexibilität schaffen. Außerdem könnte damit auch die unumgängliche Differenzierung nach Ländergruppen und Themenbereichen erleichtert sowie die Verkleinerung der Teilnehmerzahl gefördert werden; denn eine eigene Verhandlungsadministration könnte die am Dialog nicht beteiligten Länder unterrichten und zugleich deren Vorstellungen mit berücksichtigen. Wie aber das Beispiel der bewußt klein gehaltenen Konferenz über Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ) von 1975 bis 1977 in Paris gezeigt hat, herrscht auch unter den Entwicklungsländern selbst noch großes Mißtrauen zwischen denen, die zur Verhandlungsgruppe gehören, und den anderen. Überdies verdeutlicht dieser weitgehend fehlgeschlagene Versuch, daß auch ein zahlenmäßig begrenztes Gremium nicht ohne weiteres auch Verhandlungserfolge sicherstellen kann.

Gleichwohl bleibt es richtig, daß ein besserer Organisationsgrad der Entwicklungsländer eine sachbezogene und auf Fakten gegründete Diskussion erleichtern könnte. Daher sollte diese ›administrative Waffengleichheit‹ für die Industrieländer in ihrem eigenen Interesse so wichtig sein, daß sie hierfür ihre Unterstützung beim Aufbau solcher Einheiten — der außerhalb der

Organisationsstruktur der Vereinten Nationen zu erfolgen hätte — anbieten sollten.

•

Es steht außer Frage, daß die Entwicklungsländer — und insbesondere die ärmsten — von der tiefgreifenden Weltrezession besonders getroffen sind. Die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns war nie größer als heute. Zugleich aber ist eine sich gegenseitig bedingende Schwächung an zwei Fronten festzustellen: Der Einfluß der Entwicklungsländer hat im Vergleich zu den siebziger Jahren abgenommen und die Reformbereitschaft der mehr auf sich selbst fixierten Industrieländer hat sich vermindert. Dem neuen UN-Generalsekretär ist daher voll beizupflichten, wenn er warnend auf die gefährliche Krise in der multilateralen Behandlung globaler Probleme hinweist und die damit verbundene Erosion der Autorität internationaler Organisationen beklagt.

Hierzu trägt zweifellos eine Fortführung der bisherigen höchst unbefriedigenden Verhandlungspraxis bei. Daher ist es höchste Zeit, das Dickicht der Rituale auszudünnen und Ballast abzuwerfen. Damit könnte der Weg zu einem mehr ergebnisorientierten Dialog eröffnet und zugleich auch der Blick der Öffentlichkeit dafür geweitet werden, daß es sich bei den vielfältigen Aktivitäten der Vereinten Nationen nicht um inhaltsloses Wortgeplänkel, sondern um die ureigensten Angelegenheiten der Bürger handelt. Von diesem Erkenntnisstand sind diese aber noch weit entfernt; bislang wurde es ihnen auch nicht leicht gemacht, eine persönliche Beziehung zum System der Vereinten Nationen aufzubauen. Betrüblich ist daher die Feststellung ihres obersten Repräsentanten:

»Nur allzu oft meinen die Leute offenbar, die Vereinten Nationen gingen sie in Wirklichkeit gar nichts an oder bedrohten gar ihre jeweiligen Interessen.«[15]

Für die letztlich verantwortlichen Mitgliedsregierungen bietet sich daher ein weites Feld, die Organisation der Vereinten Nationen zu verbessern und zugleich das Interesse der Bevölkerung wachzurufen. Es wäre gut und notwendig, wenn der Bürger am Ende dieses Prozesses auch in bezug auf internationale Organisationen mit kritischem Engagement sagen könnte: »Mea res agitur« — es handelt sich bei den Vereinten Nationen auch um meine Angelegenheit.

**Anmerkungen**

1 Vgl. Fritz Fischer, Stillstand im Nord-Süd-Dialog. Chancen einer Neubesinnung, in: Europa-Archiv, Folge 12/1983, S.369ff.
2 Commonwealth Secretariat (ed.), The North-South Dialogue — Making it Work. Report by a Commonwealth Group of Experts, London 1982.
3 Willy Brandt (Hrsg.), Hilfe in der Weltkrise. Ein Sofortprogramm. Der 2.Bericht der Nord-Süd-Kommission, Reinbek b. Hamburg 1983.
4 UN-Publ. E.75.II.A.7 (A New United Nations Structure for Global Economic Co-operation).
5 Siehe H. Mayrzedt/M. Ernst/H. Oberhänsli, Perspektiven des Nord-Süd-Dialogs und internationale Verhandlungsmechanismen, München/Köln/London (Forschungsberichte des BMZ, Bd.13) 1981, sowie Michael Bohnet, Wie können Nord-Süd-Verhandlungen ergiebiger werden? Neue Überlegungen zur Strategie und Technik, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr.6/1983 S.6f.
6 Hierzu im einzelnen Wilfried Koschorreck, Programmziele und finanzielle Leistungsfähigkeit im Widerstreit. Die Geschichte der Beitragsfestsetzung in den Vereinten Nationen, VN 2/1983 S.51ff.
7 Ausführlich ist das Strukturreform-Thema behandelt bei Ingo von Ruckteschell, Erhöhung der Effizienz, Wahrung der Kontinuität. Die Empfehlungen zur Neugliederung des UN-Wirtschafts- und Sozialbereichs, VN 3/1978 S.73ff.; siehe auch die Kurzbeiträge in VN 1/1980 S.23f., VN 3/1981 S.95, VN 2/1982 S.65ff. und VN 2/1983 S.62f.
8 VN 5/1979 S.178. Die in diesem Aufsatz zitierten Ausführungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen sind den jeweiligen Jahresberichten für die Generalversammlung entnommen, die auch in dieser Zeitschrift abgedruckt sind.
9 Hierzu Karl P. Sauvant, Die ›Gruppe der 77‹ — Gewerkschaft der Dritten Welt, VN 6/1981 S.189ff.
10 Hierzu Matthias Brinkmann, Einstimmigkeit und Konsensverfahren. Zur Notwendigkeit und Entwicklung des konsensualen Abstimmungsverfahrens in der Generalversammlung, VN 6/1979 S.201ff.
11 VN 6/1978 S.212.
12 VN 6/1978 S.206.
13 VN 6/1982 S.201.
14 VN 6/1978 S.213.
15 VN 6/1981 S.212.

# UNCTAD VI: Noch kein Ausweg aus der Krise

## Eine kritische Nachlese

THEODOR DAMS

*Ob kleine ›Gipfelkonferenzen‹ wie in Williamsburg mit den sieben größten Industrienationen der westlichen Welt und in Stuttgart mit den Regierungschefs der zehn Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft oder ›Mammutveranstaltungen‹ wie die Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung (UNCTAD) in Belgrad im Juni 1983 — für alle Veranstaltungen ergibt sich die gleiche Bilanz: In einer Zeit großer weltwirtschaftlicher Schwierigkeiten wird der gemeinsame Nenner ökonomischen Handelns kleiner und nehmen die Gegensätze der Auffassungen in wirtschaftspolitischen Grundsatzfragen zu. Die westlichen Industrieländer sind mit der Lösung ihrer internen Schwierigkeiten vollauf beschäftigt; ihr Spielraum im weltweiten Dialog wird dadurch erheblich eingeengt. Die Krise in den Industriestaaten bringt viele der Entwicklungsländer in eine Situation ohne sichtbaren Ausweg; Sofortmaßnahmen, die einen erheblichen Finanztransfer direkter oder indirekter Art zugunsten der Dritten Welt notwendig machen, werden zu Forderungen zusammengefügt, die für den ›Westen‹ mit seinen eigenen ökonomischen Sorgen nicht akzeptabel erscheinen. — Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten mag die Frage berechtigt sein, ob ein ›Dialog‹ welt- und systemumfassender Art, wie er in Belgrad versucht wurde, überhaupt noch sinnvoll ist.*

### *Historische Entwicklungslinien der UNCTAD*

Stellung, Aufgaben und Ergebnisse der UNCTAD als Konferenz und Institution sind unter Berücksichtigung folgender Sachverhalte kritisch zu prüfen:

> Die meisten Länder der Dritten Welt sahen sich in den internationalen Institutionen, die nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurden, nur unvollkommen vertreten. Sie waren an einer Einrichtung interessiert, in der sie ihre Vorstellungen organisiert einbringen konnten (›Gruppe der 77‹), und in der jedes Land — unabhängig von seiner ökonomischen Macht — eine Stimme hatte.

> Die Dritte Welt war der Auffassung, daß sie vor dem Hintergrund der historisch überkommenen Strukturen und des vorliegenden Systems der Weltwirtschaft kaum reale Chancen haben würde, sich mit nachhaltigem Erfolg in die internationale Arbeitsteilung einschalten zu können.

> Es sollte ein internationales Forum geschaffen werden, in dem alle Länder ohne Unterschied des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems und des Niveaus der wirtschaftlichen Entwicklung vertreten sein sollten, und in dem die großen Fragen von Handel, Entwicklung und Finanzierung zu erörtern waren.

Den Entwicklungsländern ging es um eine breit angelegte Dachorganisation, die 1948 mit umfassenden Entscheidungsrechten — allerdings unter anderen politischen Vorzeichen — als Internationale Handelsorganisation bereits konzipiert, jedoch nicht verwirklicht worden war; es gelang ihnen, erstmals 1964 (gegen den Widerstand der westlichen Industriestaaten) eine solche Konferenz einzuberufen. Allerdings mußten zwei gravierende Einschränkungen hingenommen werden: Die Zu-