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-

ständigkeiten bereits bestehender Institutionen (GATT, IMF) mußten respektiert werden, und dort fallen die für die Weltwirtschaft weit relevanteren Entscheidungen. Die UNCTAD verabschiedet zwar Resolutionen; aber in ihrem politischen Gehalt sind es lediglich Empfehlungen, die — wenn überhaupt — nur jene binden, die ihnen zugestimmt haben.

Trotz der Tatsache, daß den Entwicklungsländern die große Korrektur des — aus ihrer Sicht — sie benachteiligenden Weltwirtschaftssystems nicht gelungen ist, kann ein gewisser Erfolg der UNCTAD nicht bestritten werden:

- Internationaler Handel wurde mit ›Entwicklung‹ in einen sachlogischen Zusammenhang gebracht; bereits nach UNCTAD I (1964) sahen sich die Mitglieder des GATT veranlaßt, in ihr Regelwerk ein Kapitel über ›Entwicklungsländer‹ aufzunehmen. Weiterhin wurde mit dem 1-Prozent- bzw. 0,7-Prozent-Ziel des Netto-Kapitaltransfers bzw. der öffentlichen Entwicklungshilfe (gemessen am Brutto-Sozialprodukt) eine Meßlatte der internationalen Solidarität aufgestellt.
- Es wurde bereits 1964 ein systematischer Katalog von Fragen angelegt, der in der Weltöffentlichkeit als Tagesordnung der jeweiligen Konferenzen diskutiert wurde.
- Zugunsten der Importe aus Entwicklungsländern wurde das ›Allgemeine System der Zollpräferenzen‹ entwickelt (UNCTAD II, 1968); damit sollte Ländern der Dritten Welt — unter bewußter Diskriminierung von vergleichbaren Warenexporten aus Industriestaaten — eine größere Chance der ›nach außen gerichteten‹ Industrialisierung eingeräumt werden.
- 1972 brachte UNCTAD III eine stärkere (aus ihrer Sicht freilich weiterhin ungenügende) Beteiligung der Entwicklungsländer an den Arbeiten des Internationalen Währungsfonds; die zunehmende Differenzierung innerhalb der Dritten Welt fand zunehmende Beachtung (›am wenigsten entwickelte Länder‹); das Problem der Stabilisierung der Rohstoffmärkte wurde in Alternativen von Marktregulierungen diskutiert.
- Die ersten drei Konferenzen hatten 1972 zu der UNCTAD-Formulierung geführt, daß »allgemein anerkannte Normen für die systematische Regelung der Weltwirtschaftsbeziehungen« festgelegt werden sollten »zum Schutz der Rechte aller Länder, insbesondere der Entwicklungsländer, ... durch eine gerechte und stabile Weltordnung«. So wurde der Weg zur Sechsten UN-Sondergeneralversammlung vom Frühjahr 1974 geebnet, in der die Zielsetzung der ›Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung‹ mit der Mehrheit der Stimmen der Entwicklungsländer verkündet wurde.
- 1976 sollte auf UNCTAD IV ein wichtiges Element der vage formulierten Neuordnung der Weltwirtschaft festgeschrieben werden: das Integrierte Rohstoffprogramm. Was die OPEC 1973/74 durch ein Angebotskartell über den Markt erzwungen hatte, wollte die UNCTAD auf dem Verhandlungsweg erreichen. Und in der Tat war der Druck seinerzeit groß genug, um diese Forderung in einer Resolution politisch zu verankern.
- Vielleicht war es diese Erfahrung, welche die westlichen Industrieländer bewog, vor der folgenden UNCTAD V einige Entscheidungen zu treffen, die eine Konfrontation verhindern sollten. Die GATT-Verhandlungen wurden in der Tokio-Runde (Abbau von Handelshemmnissen) kurz vor Beginn von UNCTAD V mit gewissen Erfolgen abgeschlossen; dem Gemeinsamen Fonds des Rohstoffprogramms wurde — wenn auch mit Abstrichen — zugestimmt.
- 1979 konnte UNCTAD V daher auch nur noch semantische Kraftakte unternehmen: Es wurde das ökonomische Zauberwort der ›Interdependenz‹ geprägt. Jedoch wurde es nicht nur für die Analyse und Therapie wirtschaftlicher Sachverhalte, sondern auch für die politische Entscheidung über Zuständigkeiten in Handels- und Währungsfragen verwendet; hinter der ›reinen‹ ökonomischen Analyse schien bereits das wertende politische Programm hervor. Divergenzen in der Beschreibung sowie in der Bewertung der Analyse waren die Folge.
- UNCTAD V zog eine andere internationale Mammutkonferenz nach sich: die Beratungen über die am wenigsten entwickelten Länder im September 1981 in Paris. Dort wurde ein ›Substantielles Neues Aktionsprogramm‹ für diese Ländergruppe verabschiedet, das 1983 in Belgrad auf seine Umsetzung hin untersucht wurde.
- Auch in der Vorbereitungsphase der UNCTAD VI wurde versucht, einige für die Entwicklungsländer wichtige Entscheidungen zu erreichen; so die Äußerungen der GATT-Ministerkonferenz im November 1982, um dem Handelsprotektionismus der westlichen Industrieländer Einhalt zu gebieten, oder die Entscheidung des IMF zur Erhöhung der Sonderziehungsrechte im Frühjahr 1983.

Alles in allem: Die entwicklungspolitische Bilanz der UNCTAD ist nicht so schlecht, wie oft angenommen wird, insbesondere wenn die begrenzten Kompetenzen dieser internationalen Institution in Rechnung gestellt werden.

Veränderte Rahmenbedingungen

Bereits 1979 hatte sich auf UNCTAD V in Manila gezeigt, daß nur ›abnehmende entwicklungspolitische Grenzerträge‹ im sogenannten Nord-Süd-Dialog erwartet werden konnten. Vor allem war das jedoch 1983 in Belgrad (UNCTAD VI) der Fall. Der Nord-Süd-Dialog tut sich schon schwer, durchgreifende Erfolge vorzulegen, wenn die Weltwirtschaft prosperiert; bei rückläufigen Wachstumsraten von Wirtschaft und Handel stockt der Wille zur solidarischen Hilfe und zur Liberalisierung des internationalen Waren- und Dienstleistungsverkehrs. UNCTAD VI in Belgrad hat darüber hinaus einige schon lange vermutete Zusammenhänge dieser Art deutlicher als früher zu Tage treten lassen:

○ Stärkeres Wirtschaftswachstum in den westlichen Industriestaaten und hohe Wachstumsraten des Welthandels sind die beste Entwicklungshilfe. Sie ermöglichen es den Entwicklungsländern, sich mit einer Strategie von Importsubstitution und Exportdiversifizierung in die Weltwirtschaft einzugliedern. Die westlichen Industrieländer können leichter ihre wirtschaftlichen Anpassungsprobleme meistern, die durch eine Öffnung der Märkte für Produkte aus der Dritten Welt verschärft werden.

○ In Perioden weltwirtschaftlicher Rezession sind einige westliche Industrieländer kräftig dabei, die in Zeiten hohen Wirtschaftswachstums hochgehaltene Flagge der weltweiten Handelsliberalisierung einzurollen. Sie betreiben eine binnenorientierte Wirtschaftspolitik: Die Beschäftigung der Arbeitskräfte zu Hause soll durch Protektionismus miterreicht werden. Diese internen Wirtschaftsprobleme erscheinen zu groß, um noch eine offensive internationale Handelspolitik fortsetzen zu können.

○ Vor diesem Hintergrund ist es schon so etwas wie ein Fortschritt, wenn wie in Belgrad 1983 frühere UNCTAD-Resolutionen inhaltlich bestätigt werden oder wenn nicht allzu stark dahinter zurückgegangen wird.

○ In einer weltweiten Rezession gerät bereits die Anlage der Analyse der weltwirtschaftlichen Lage, die bei der Hochkonjunktur als Datum allseits akzeptiert wird, zum Problem; divergierende Auffassungen werden vorgetragen, welche Worte verwendet werden dürfen und welche Faktoren die Rezession ausgelöst haben. Vor allem wird ein Widerspruch der Auffassungen deutlich sichtbar: Handelt es sich um ein konjunkturelles oder/und um ein strukturelles Phänomen, das die gegenwärtige Lage der Weltwirtschaft kennzeichnet?

○ Je nachdem, wie der Befund ausfällt, ist auch die Auffassung sehr verschieden, welche therapeutische internationale Wirtschaftspolitik zur Behebung der ökonomischen Misere einzuschlagen ist. Für manche westliche Industrieländer wird ihr (sich schon abzeichnender) Wirtschaftsaufschwung sich auch positiv für die Entwicklungsländer auswirken; es gilt für letztere, daß sie selbst mit einer entsprechenden Wirtschaftspolitik dafür günstige Voraussetzungen schaffen. Die Entwicklungsländer haben eine andere Sicht: Ein Teil ihrer Schwierigkeiten wird durch die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik von Ländern des Nordens verursacht; Finanztransfers und Abbau des

Protektionismus zugunsten des Südens sind erforderlich, um auch durch verstärkte Nachfrage der Entwicklungsländer die Weltkonjunktur nachhaltig anzukurbeln.

○ Angesichts der weltwirtschaftlichen Lage nimmt die ›Organisierbarkeit‹ der Interessen der Entwicklungsländer deutlich ab. Der geringe Spielraum, den westliche Industriestaaten für ein wirtschaftspolitisches Nachgeben haben, muß realistisch eingeschätzt werden. Zwar werden gemeinsam Positionen erarbeitet und Postulate zu bestimmten Zeitpunkten im Laufe der Konferenz politisch mit Verve eingebracht, aber zum Affront und Eklat läßt man es nicht kommen. Was kann es schon bringen, wenn heute ein entwicklungspolitisches Muskelspiel von der Dritten Welt in multilateraler Form praktiziert wird, aber morgen die ›Partner‹ in bilateralen Verhandlungen über Umschuldung, Schuldenerlaß, Bewilligung öffentlicher Entwicklungshilfe und anderes mehr einander gegenübersitzen? So kann Wohlverhalten zur brauchbaren Taktik werden; denn selbst unter günstigeren weltwirtschaftlichen Voraussetzungen hat sich der Einsatz der Stimmenmehrheit der Entwicklungsländer in den UN-Gremien nicht ausgezahlt. Der kleinste gemeinsame Nenner ist in den Resolutionen meist schon vorprogrammiert, und er wird nicht nach dem sachlogischen wirtschaftspolitischen Zusammenhang, sondern nach der jeweiligen wirtschaftlichen Lage (national und weltweit) bestimmt.

Bereits 1979 hatte sich in Manila gezeigt, daß vor dem Hintergrund weltwirtschaftlicher Schwäche keine neue inhaltliche Dimension erstritten werden konnte. In den vier folgenden Jahren hatte sich die ›hinkende Weltwirtschaft‹ (›limping economy‹, so W. A. Lewis 1979) — um im Bilde zu bleiben — in eine solche ›auf Krücken‹ weiterentwickelt. Und mit diesen Krücken schlagen, bei größerer Unbeweglichkeit, manche aufeinander ein: Spannungen und Konflikte weiten sich in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen weiter aus und der Protektionismus nimmt zu.

Lage der Weltwirtschaft — ›Interdependenz‹-Konzept

Um Verhaltensweisen der einzelnen Länder, den Spielraum für Entscheidungen und Inhalte der Resolutionen richtig bewerten zu können, erscheint eine knappe Skizzierung der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Lage dienlich.

Das *Wirtschaftswachstum* der Welt war 1981 praktisch zum Stillstand gekommen (+0,9 vH). Hinter dieser Durchschnittszahl verbirgt sich eine große Differenzierung zwischen den Entwicklungsländern (z.B. exportorientierte Entwicklungsländer: −1,5 vH). Dieser Trend des scharfen Einbruchs hat sich 1982 fortgesetzt und wird sich auch 1983 auf diesem niedrigen Niveau bewegen.

Der *Welthandel* wächst nicht mehr, er schrumpft sogar (1981: −2 vH). Das ist unter anderem das Ergebnis einer stärker am Binnenmarkt orientierten Wirtschaftspolitik; denn Ende 1982 hatten die OECD-Staaten knapp 30 Mill Arbeitslose.

Die *Preise für Rohstoffe* sind in den beiden letzten Jahren stark gefallen, wodurch insbesondere die Devisenerlöse monostrukturierter Entwicklungsländer erheblich zurückgingen. Allein von 1980 auf 1981 sanken die Exporterlöse für Rohstoffe um 8 Mrd US-Dollar; für 1980–82 wird insgesamt ein Rückgang von 21 Mrd Dollar für die Entwicklungsländer ausgewiesen.

Die *Verschuldung* der in der Zahlungsbilanz defizitären Entwicklungsländer hat im letzten Jahrzehnt sehr stark zugenommen. Nach UNCTAD-Berechnungen lag sie 1981 bei 470 Mrd Dollar (1977: 270 und 1970: 66 Mrd Dollar); die kurzfristig gewährten und nicht staatlich garantierten Auslandskredite sind dabei nicht berücksichtigt (diese einbezogen, dürfte die Gesamtverschuldung bei 650 bis 800 Mrd Dollar liegen). Bei der wachsenden Auslandsverschuldung haben Kredite privater Geschäftsbanken an Regierungen im Defizit befindlicher Entwicklungsländer einen überstark steigenden Anteil; daher wird auch von einer ›Privatisierung‹ der internationalen Kapitalbewegungen zu den Entwicklungsländern gesprochen, die in Höhe und Konditionen nicht unproblematisch ist.

1970–82 lag die Zuwachsrate der Verschuldung doppelt so hoch wie die relative Zunahme der *Exporterlöse;* rund ein Viertel der Exporterlöse muß für den Schuldendienst eingesetzt werden (15–18 vH werden als ›sicher‹ angesehen), wodurch auch die Kapitalakkumulation in Ländern der Dritten Welt verringert wird.

Wachsender *Protektionismus* der westlichen Industrieländer bei den industriellen Halb- und Fertigwaren beeinträchtigt die Erfüllung des Schuldendienstes und den wirtschaftlichen Aufbau der Entwicklungsländer.

Das sind nur wenige Fakten. Sie machen jedoch deutlich, daß eine Erholung der Weltwirtschaft (recovery) zwei Ansatzpunkte gleichzeitig zu berücksichtigen hat: Handel und Kapital.

Der Begriff der ›Interdependenz‹, auf UNCTAD V zum entwicklungspolitischen Schlagwort erhoben, wurde in der Dokumentation für Belgrad inhaltlich gefüllt. In Manila hatte es vor vier Jahren noch geheißen: »Hilfe für die Dritte Welt liegt im Interesse des Südens *und* des Nordens«; auf UNCTAD VI wurde weit stärker formuliert:

»Das (durch externe Finanzierung, vornehmlich aus privaten Quellen finanzierte) Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer (in den siebziger Jahren)« machte diese »zum stärksten dynamischen Partner im Warenaustausch, und dies insbesondere im Import- und abgewächt (bei Herausnahme der erdölexportierenden Länder) auch im Exportsektor«.

Und weiter: In einer Zeit verlangsamten Wirtschaftswachstums und steigender Erdölpreise blieb die Importnachfrage der Entwicklungsländer »eine der wenigen Elemente von Kraft und Dynamik in der Weltwirtschaft«. Auf diese Trumpfkarte hatten die Entwicklungsländer ihre Hoffnung gesetzt; jedoch ließ die derzeitige Weltwirtschaftslage nach Auffassung des Westens kein zusätzliches finanzielles Hilfsprogramm zu. Somit führten die sachlogischen Zusammenhänge zunehmender weltwirtschaftlicher Verflechtung und Abhängigkeit keineswegs zu solidarischem ökonomischem Handeln. Es blieb der Hinweis auf die vorrangige Aufgabe nationalstaatlicher Wirtschaftspolitik in Industrie- und Entwicklungsländern, zu der Stabilität der Weltwirtschaft und der Ausdehnung des Welthandels zurückzufinden; diese pragmatisch-konjunkturelle Orientierung war bereits in Williamsburg und auf OECD-Tagungen proklamiert worden.

Mehr an ›Gemeinsamkeiten‹ weltwirtschaftlicher Kooperation war in Belgrad nicht zu erzielen, wenn man von den Wiederholungen früherer Feststellungen und von Leerformeln allgemeiner Erklärungen absieht. Immerhin haben diese Diskussionen gezeigt, daß einzelne der internationalen Institutionen (wie GATT und IMF), deren Funktionsfähigkeit die westlichen Industrieländer erhalten wissen wollen, zuerst einmal in ihrer Arbeitsweise erheblich verbessert werden sollten. So gesehen ergab sich — beim Fehlen von Sofortprogrammen zugunsten der Dritten Welt — die Möglichkeit, auf sichtbare Mängel des bestehenden Weltwirtschaftssystems zu verweisen. ›Interdependenz‹ wurde damit zum *institutionellen* Verflechtungsmuster; und gerade in der weltweiten Rezession hat sich gezeigt, wie die Regeln des GATT unterlaufen, die Zollkonzessionen durch Währungspolitik konterkariert werden, wie private Kapitaltransfers die öffentliche Entwicklungshilfe denaturieren, wie die internationale Liquidität durch den IMF nur unvollkommen gesichert werden kann. Die Liste ›interdependenter‹ Vorgänge ließe sich verlängern; Verbesserungen der Funktionsfähigkeit internationaler Institutionen sind unausweichlich — diese Aufgabe bleibt, auch wenn das Wort ›Reform‹ dafür vom Westen nicht gerne gebraucht wird.

›Belgrader Erklärung‹: Karges Ergebnis ineffizienter Verhandlungsprozedur

In einer so schwierigen weltwirtschaftlichen Lage wollten die politisch Verantwortlichen aller Mitgliedsländer wenigstens ein Memorandum verabschieden, das eine Leitlinie wirtschaftspolitischen Handelns sein könnte. Diese Deklaration hatte die Beratungen der UNCTAD VI seit Mitte Juni 1983 beschäftigt und die ›Gruppe der 77‹ eine Woche vor dem offiziellen Ende zu

einer scharfen Stellungnahme veranlaßt. Ihr Wortführer sprach es am 22.Juni unumwunden aus: Die westlichen Industrieländer seien nach Belgrad gekommen, um eine »politische Erklärung zu erreichen, mit der sie die Öffentlichkeit und die Politiker zu Hause beeindrucken wollen«, und sie seien nicht daran interessiert, die zentralen entwicklungspolitischen Fragen zu lösen. An einer Erklärung von »Platitüden und vagen Allgemeinplätzen« hätten die Entwicklungsländer jedoch kein Interesse — entscheidend wären die konkreten Ergebnisse in den Kommissionen und Arbeitsgruppen, die lediglich ihren ›Überbau‹ in einer solchen Erklärung finden könnten.

In der Tat ist von der ursprünglichen Zielsetzung, einen »Markstein zur Gestaltung der künftigen wirtschaftlichen Zusammenarbeit (aufzurichten), der über den Äquator hinweg Geltung haben sollte«, nichts übrig geblieben (Neue Zürcher Zeitung v. 3.7.1983) — es ist nach vergeblichen Verbesserungsbemühungen »ein unausgewogenes und realitätsfremdes Stückwerk ...« entstanden. Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, die den Tagesordnungspunkt ›Lage der Weltwirtschaft mit besonderer Berücksichtigung der Entwicklung‹ zu beraten hatte, führte dazu in der Schlußsitzung wörtlich aus: »Die Anlage zum Bericht ist kein vollständiges Programm der Maßnahmen; sie enthält nur Elemente eines solchen Programms, das möglichst bald vervollständigt werden sollte.« Eine solche Erklärung nach vier Wochen Konferenzdauer kommt einer entwicklungspolitischen Bankrott-Erklärung gleich.

Es lohnt sich eigentlich nicht, die Resolutionen der einzelnen Arbeitsgruppen und Kommissionen auf ihren Inhalt hin zu analysieren. Diese Auffassung belegen wenige Beispiele; so heißt es:

»Alle Staaten (also auch die Entwicklungsländer) sollen dem Handelsprotektionismus widerstehen, weil er sich insgesamt für Handel und Entwicklung als schädlich erweist. Die Industriestaaten verpflichten sich, keine weiteren protektionistischen Maßnahmen, vor allem bei Einfuhren aus Entwicklungsländern, einzuführen ...«

Es verwundert nicht, daß bei solchen Kompromißformeln die unterschiedlichen Positionen fast unverändert beibehalten wurden; so hat die ›Gruppe der 77‹ am Ende dieser Mammutkonferenz auch ohne Zögern festgestellt, für sie bleibe die ›Plattform von Buenos Aires‹, das vor der Konferenz erarbeitete Ausgangspapier, weiterhin Grundlage der entwicklungspolitischen Zielformulierung. Abstimmungsvorbehalte bei einigen westlichen Ländern und solche Positionsbeschreibungen der ›Gruppe der 77‹ belegen, daß Belgrad keine lebensfähigen Kompromisse hervorbrachte. Gegensätze wurden semantisch überkleistert, welche Gründe auch immer für ein solches Vorgehen angeführt werden.

Es wäre trotzdem zu einfach, die Welthandelskonferenzen als ein »Mammutpalaver« abzutun und die unbefriedigenden Ergebnisse schlichtweg dem »falschen Ansatz im Konzept der Gruppe der 77« zuzuschreiben (Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 5.7.1983). Richtig müßte es heißen, daß es am politischen Willen mangelt, um zu tragbaren Lösungen zu kommen. In diesem Zusammenhang muß auch die Frage erlaubt sein, ob der derzeitige Zuschnitt der Konferenz zur Meinungs- und Willensbildung und zu einer zügigen politischen Entscheidung beiträgt. Die Antwort lautet Nein.

Wie im vorangegangenen Beitrag dieser Zeitschrift von Fritz Fischer ausgeführt wird, gehören die beiden ersten Wochen den »hochrangigen« Vertretern der teilnehmenden Regierungen (»nebeneinander gehaltene Monologe«), um »ihre Standpunkte darzulegen«. Weder gibt es eine Auflistung der Probleme, zu denen der nationalstaatliche Standpunkt erfahren werden soll, noch sind kritische Fragen an den Politiker erlaubt, um neben dem Glanz nationalstaatlicher Wirtschafts- und Entwicklungspolitik auch ihr Elend der Konflikte zu erfahren. Nach dem kurzen Debut einiger Tage der Politiker folgt die mehrwöchige Verhandlung hinter verschlossenen Türen durch die Beamten; vom politischen Höhenflug der ersten Tage ist kaum noch etwas zu spüren. Hier geht es um Positionen, die sich in der differenzierten Wortwahl widerzuspiegeln scheinen.

In Belgrad haben die meisten der Kommissionen und Arbeitsgruppen ihr wirtschaftspolitisches Mandat vorzeitig als nicht erfüllbar zurückgegeben — oder die Resolutionsentwürfe enthielten so viele Klammerhinweise mit divergierenden Auffassungen, daß sie damit entwicklungspolitische Makulatur wurden. Die Konferenz tritt damit auf der Stelle. Alles wartet dann auf das Eintreffen der Minister, insbesondere jener aus den westlichen Industrieländern. Die erscheinen dann auch 24 Stunden vor dem offiziellen Ende der UNCTAD; zuerst einmal streuen sie Zweckoptimismus aus (»zu pessimistische Krisenstimmung ... wer wird die Flinte ins Korn werfen ... die Konferenz wird nicht scheitern ...« — so Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff in einem Interview am Spätabend des 29.Juni). Dann wird die Konferenz um einige Tage verlängert, als ob es nicht möglich wäre, bei vorhandenem politischen Willen innerhalb von vier Wochen entwicklungspolitisch sachdienliche Entscheidungen zu treffen. Dann werden Nachtsitzungen anberaumt, der Konferenzpräsident zieht in einer Arbeitsgruppe von 19 Vertretern plus anwesenden Ministern die Verhandlung in seinen Aufgabenbereich, um »einen breiten Kompromiß, ein Zusammenraufen in den umstrittensten Fragen« zu erreichen. Für den Bundeswirtschaftsminister hat es sich dann »ausgezahlt, daß zum Ende der Konferenz eine Reihe von Staaten ihre politisch Verantwortlichen nach Belgrad entsandt hätten, weil sich die Experten ›ineinander verbissen‹ hatten« (Frankfurter Rundschau v. 1.7.1983). Das ganze Vorgehen der Einigung erscheint nun als ausgesprochener Kraftakt.

Angesichts der Verhandlungsführung der westlichen Industrieländer sollte in Erinnerung gerufen werden, daß die ›Gruppe der 77‹ immerhin schon Anfang April 1983 die ›Plattform von Buenos Aires‹ verabschiedet hatte. Im Gegensatz zu früheren UNCTAD-Zusammenkünften hatten die Entwicklungsländer ihre Vorstellungen, die sie in Belgrad vertreten wollten, präzisiert. Obwohl ihre Forderungen — aus der Sicht der westlichen Industrieländer — zu hochgesteckt erschienen, kann nicht übersehen werden, daß der Ton moderat war. Jedenfalls handelte es sich um ein klar gegliedertes Konzept, das in einer nachvollziehbaren Form vorgelegt wurde. Auch die Europäische Gemeinschaft hatte ihre Position im Ministerrat erarbeitet; für die westlichen Industrieländer insgesamt aber konnte kein Konzept präsentiert werden — die internen Divergenzen sind zu groß. Es zirkulierte lediglich ein ›Handzettel‹, auf dem Punkte vermerkt waren, die bei der Behandlung der Plattform der ›Gruppe der 77‹ eingebracht werden konnten. Wer in eine solche vierwöchige Konferenz hineingeht, sollte schon über ein konsistentes Konzept verfügen, um seinen Standpunkt nachvollziehbar vertreten zu können.

Dies zeigt, daß ein Verhandlungsablauf à la Belgrad einer Effizienzüberprüfung bedarf. Beamte oder Experten ›verbeißen‹ sich dann ineinander, wenn sie keine klaren politischen Vorgaben haben; sollten sie diese jedoch haben und sich doch ›verbeißen‹, müssen sie als unfähig ausgetauscht werden. Wenn jedoch nur hochrangige Politiker den Durchbruch erzielen können, sollten sie auf der Konferenz verweilen oder einen der Parlamentarischen Staatssekretäre bzw. Staatsminister mit dieser politischen Aufgabe betrauen.

Insgesamt gewinnt der Außenstehende den Eindruck, daß die Lösung in jedem Falle — nun für alle Beteiligten — darin zu sehen ist, daß das Scheitern der Konferenz nicht öffentlich eingestanden wird; denn der Nord-Süd-Dialog muß weitergehen.

*

Die Konferenz trägt nun schon fast seit zwei Jahrzehnten den Namen ›Handel und Entwicklung‹. ›Entwicklung‹ kann jedoch nicht so verstanden werden, daß sie an der jeweiligen nationalstaatlichen Grenze endet — im Gegenteil, erst dort beginnt sie! Auf der UNCTAD werden nur makro-ökonomische Daten auf internationaler und jeweils nationaler Ebene behandelt; diese Betrachtungsweise wird mit dem Anspruch auf Souveränität jedes einzelnen Landes begründet. Ohne diese antasten zu wol-

len, kann jedoch nicht übersehen werden, daß es angesichts des internationalen Handels- und Kapitalverkehrs in den einzelnen Ländern Verlierer und Gewinner gibt, und daß daher auch der aus der internationalen Arbeitsteilung resultierende interne Anpassungsprozeß zum Begriff und Aufgabenbereich ›Entwicklung‹ gehört. Das gilt in gleicher Weise für Entwicklungs- wie Industrieländer. Es sollten daher in einer nichtdiskriminierenden Weise diese internen Anpassungen in beiden Ländergruppen dargestellt und die dazu relevante Wirtschaftspolitik jeweils kritisch gewürdigt werden. Bei der ›dritten Dimension‹ der UNCTAD (neben der internationalen und nationalen Ebene diejenige der internen Anpassungen) beginnt der eigentliche Entwicklungsprozeß, die beiden Erstgenannten schaffen dafür nur die notwendigen Voraussetzungen. In dieser Zusammenschau läge eine Chance für die Weiterentwicklung der oft zu Unrecht gescholtenen UNCTAD. Aufgrund des politischen Kompetenzanspruchs der Staaten wird ein solches Vorgehen allerdings utopisch sein — realistischer ist die Annahme, daß in Themenkreisen der Tagesordnung und Prozeduren alles beim alten bleibt.

Stillstand unter der Flagge des Fortschritts

Die Erklärung von Manila zur friedlichen Streitbeilegung

MICHAEL KOCH

Zum Abschluß der diesjährigen Tagung des ›Sonderausschusses für die Charta der Vereinten Nationen und die Stärkung der Rolle der Organisation‹ (im folgenden kurz: Charta-Ausschuß) stellte dessen Vorsitzender, der Ägypter Elaraby, lapidar fest, daß der Ausschuß seinen ihm von der Generalversammlung erteilten Auftrag nicht habe erfüllen können. Als besonderer Erfolg dieses solchermaßen gescholtenen Organs war im letzten Jahr die Verabschiedung der ›Erklärung von Manila über die friedliche Beilegung von internationalen Streitigkeiten‹[1] (im folgenden: Deklaration) gefeiert worden. Das eingangs erwähnte Urteil scheint allerdings geeignet, auch den Stellenwert dieses Regelwerks nachträglich in Zweifel zu ziehen, was seine genauere Überprüfung erforderlich macht.

Die Deklaration soll hier unter zwei Gesichtspunkten erörtert werden. Zum einen ordnet sie sich ein unter die langjährigen Bemühungen um eine Überarbeitung der Charta der Vereinten Nationen (II.). Zum anderen muß sie in Beziehung gesetzt werden zum weiteren Ausbau der Streitschlichtungsmechanismen im Völkerrecht (III.). Zuvor sei jedoch kurz der lange Marsch durch die Institutionen der Weltorganisation, den die Deklaration bis zu ihrer Verabschiedung hat nehmen müssen, nachgezeichnet (I.).

I. Entstehungsgeschichte

Schon recht bald nach der Gründung der Vereinten Nationen hat es Kritik an der ausgearbeiteten UN-Verfassung gegeben, wobei sich diese vornehmlich an der Zusammensetzung des Sicherheitsrats entzündete und vor allem das Vetorecht seiner Ständigen Mitglieder aufs Korn nahm. Den weltpolitischen Hintergrund hierfür lieferte zunächst das Aufkommen des Kalten Krieges, der das Zerbrechen des Konsenses zwischen den Großmächten offenlegte und damit allen Illusionen über den Sicherheitsrat als ein geschlossen agierendes Organ zur internationalen Streitschlichtung ein abruptes Ende setzte. Zu diesen Gegebenheiten kam in den sechziger Jahren die Entkolonisierung hinzu, aus der zahlreiche neue UN-Mitglieder hervorgingen mit einem ausgeprägten Sinn für das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten, dem die hervorgehobene Stellung der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats deutlich zu widerstreiten scheint. Schließlich zeigte sich aber auch, daß die UN-Organe ihrer wesentlichen Aufgabe, nämlich einen entscheidenden Beitrag zum friedlichen Ausgleich durch die Internationalisierung von Konfliktfällen zu leisten, nur unvollkommen nachzukommen in der Lage waren.

Gleichwohl zeitigten die sich aus diesen Entwicklungen geradezu mit Notwendigkeit ergebenden Änderungsvorschläge kaum Ergebnisse[2]. Die in Artikel 109 der Charta vorgesehene Überprüfung dieses Rechtsinstruments wurde über Jahre vertagt[3]. Stattdessen wurde 1955 ein Vorbereitungsausschuß ins Leben gerufen, der die Möglichkeiten zur Charta-Revision untersuchen sollte. Die jährlichen Berichte dieses Ausschusses bestätigten lediglich, was auch die seiner Einsetzung in der Generalversammlung vorausgegangenen Debatten bereits gezeigt hatten: Eine grundlegende Anpassung der Charta an die neuen weltpolitischen Umstände mußte den Besitzstand der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats bedrohen und war daher gänzlich chancenlos. Neues Leben sollte den Bemühungen um eine Charta-Revision durch die Schaffung eines Ad-hoc-Ausschusses im Jahre 1974 eingehaucht werden; diesem Gremium lagen die Stellungnahmen verschiedener Regierungen zur Charta-Revision vor, neuerliche Stellungnahmen sollten eingeholt werden. Eingeleitet durch eine rumänische Initiative wurde dann am 15. Dezember 1975 von der Generalversammlung beschlossen, den Ad-hoc-Ausschuß neu zu konstituieren als den eingangs erwähnten Charta-Ausschuß, der einen erweiterten Zuständigkeitsbereich erhielt[4].

Im Laufe der im Ausschuß einsetzenden Debatte zeigte sich sehr rasch, daß alle Vorschläge, welche die Positionen der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats zu schwächen drohten, nach wie vor auf den hartnäckigen Widerstand besonders der beiden Großmächte trafen. Demgegenüber wurde die Ausarbeitung einer Resolution über die friedliche Streitbeilegung immerhin als aussichtsreich eingestuft. Der Charta-Ausschuß wurde daher durch die Generalversammlung am 17. Dezember 1979 in Resolution 34/147 aufgefordert, seine Arbeiten auf diesem besonderen Feld zu einem angemessenen Abschluß zu führen. In Vollzug dieses Auftrages bildete der Ausschuß bei seiner nächsten Tagung vom 28. Januar bis zum 22. Februar 1980 in der philippinischen Hauptstadt (deswegen schließlich die Bezeichnung ›Manila-Deklaration‹) zunächst einmal eine Arbeitsgruppe, die einen Entwurf über die friedliche Streitbeilegung erstellte[5]. Nach weiteren zwei Jahren konnte dann anläßlich der zwischen dem 22. Februar und dem 19. März 1982 stattfindenden Tagung des Charta-Ausschusses die Arbeit an der Deklaration abgeschlossen werden. Nach Erörterung in dem mit Rechtsfragen befaßten 6. Hauptausschuß erfolgte ihre Annahme am 15. November 1982 durch die Generalversammlung ohne Abstimmung im Konsensverfahren.

II. Die Manila-Deklaration und die Charta-Revision

Resolutionen der Generalversammlung sind nach vorherrschender Rechtsauffassung nicht bindend. Dies gilt ebenso für Deklarationen, welche sich von ersteren nur durch die wegen ihrer größeren Bedeutung etwas feierlicheren Form unterscheiden. Zwar war ursprünglich vorgeschlagen worden, die zu ver-