

Berichte

Die Dritte Welthandelskonferenz — Postulate und Wirklichkeit

I. Ziele und Übereinkommen

Im Mai 1972 endete die Dritte Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD III) nach 34 Sitzungstagen. Hierzu hatten sich über 3 000 Delegierte aus 146 Nationen in Santiago de Chile eingefunden, um nicht weniger als 40 von 60 vorgeschlagenen Entschlüssen zu diskutieren. Damit erlebte die Welt zum dritten Mal eine ins Gigantische gesteigerte Welthandelskonferenz, auf der sich die reichen und armen Länder — wie etwa in den Arbeitskämpfen des 19. Jahrhunderts zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften — gegenüberstanden. Allein die erste Woche wurde für konfliktgeladene politische Äußerungen, für programmatische Erklärungen und Bekenntnisse aller Art und schließlich auch für die politische Erörterung verschiedener Themen wie Suezkanal, Vietnamkrieg, Umweltschutz usw. geopfert. Nur schleppend und mühsam wandten sich die Delegierten den eigentlichen Aufgaben ihrer Tagesordnung zu. Gegen Ende der Konferenz wurde die Weltöffentlichkeit von einer zunehmenden Ermattung der Parteien unterrichtet. Ermüdende Entschlussions-Debatten sowie die babylonische Sprachverwirrung einer nicht mehr übersehbaren Zahl von Ausschüssen stifteten Verwirrung. Hatte sich die Dritte Welthandelskonferenz zu derselben Wirkungslosigkeit verurteilt wie schon ihre zwei vorausgegangenen Konferenzen? Waren die Fronten zwischen armen und reichen Ländern schon zu sehr verhärtet? Ließen sich die Interessengegensätze überhaupt nicht mehr zu einem Ausgleich bringen¹?

Der Erörterung dieser Fragen wollen wir einige konkrete Ergebnisse der Konferenz voranstellen. Greifbare Fortschritte konnten auf dem Gebiete der Geschäftspraktiken erzielt werden, die im Handel mit den Entwicklungsländern modifiziert werden sollen. Auch die Förderung der Einfuhr industrieller Erzeugnisse aus den Entwicklungsländern hat eine konkretere Gestalt angenommen. Fortschritte wurden

¹ Vgl. dazu UNCTAD III — Report. Ein Bericht der UNCTAD-Kampagne zur 3. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, 1972.

ferner in der Förderung des Tourismus erzielt sowie in einigen und zugleich substantiellen Bereichen des Schiffsverkehrs. Darüber hinaus wurde die Mitwirkung — wenngleich auch nicht Mitgliedschaft — von Entwicklungsländern im GATT vereinbart. Auch die ins Auge gefaßte Erweiterung der beim Internationalen Währungsfonds aktiv mitwirkenden Länder von 10 auf insgesamt 20 Länder ist ein neuer Schritt. Das gilt insbesondere, weil außer Australien bzw. der Schweiz, ausschließlich Entwicklungsländer hinzukommen sollen. Der vielleicht spektakulärste Erfolg ist die Einigung auf eine ganze Reihe von Sonderformen der Finanz- und Handelshilfe für die 25 am wenigsten entwickelten Länder. In diesem Zusammenhang hat auch die Ankündigung besonders weicher Konditionen der deutschen Entwicklungshilfe in 20 Ländern besondere Aufmerksamkeit erregt².

Der Katalog der nicht erreichten Ziele und Übereinkommen ist im Vergleich hierzu lang und vielseitig. Hervorzuheben ist die Tatsache, daß sich die Industrieländer auch in dieser Konferenz nicht auf die Verpflichtung für eine Anhebung der Hilfe auf 1 % des Bruttosozialproduktes festgelegt haben; dieses Ziel wird nach wie vor mit der Bemühungsklausel in weite Fernen gerückt. Niemand ist eine Verpflichtung eingegangen, mit der öffentlichen und privaten Hilfe in den nächsten Jahren konkrete Fortschritte zu erzielen. Selbst die Forderung nach einer Budgethoheit der UNCTAD, als Sonderorganisation der Vereinten Nationen, ist nicht akzeptiert. Sie wurde lediglich zur weiteren Prüfung angenommen. In der Frage der Währungspolitik ist nur das Prinzip der Mitsprache von Entwicklungsländern bekräftigt worden. In der Rohstoffpolitik wurden weder feste und weltweite Abkommen für Preisstabilisierungen und Kompensation von Erlösverlusten vereinbart, noch konnten sich die Delegierten auf die Fixierung von etablierten Marktanteilen einigen. In der Frage des Zusammenhangs von Sonderziehungsrechten und Entwicklungshilfe haben alle Industrieländer eine abwartende Haltung eingenommen.

Im Gegensatz zu den vorangegangenen Konferenzen zeigte sich der Block der reichen Länder keineswegs einig in allen wesentlichen Fragen. Anfänglich wollte es scheinen, als ob die Gruppe der reichen Länder in oppositionelle Koalitionen verfallen würden. Unter dem politischen Druck der sozialistischen Länder und den harten Forderungen der Entwicklungsländer rückten dann die westlichen Industrieländer wieder näher aneinander. Aber auch der Block der sozialistischen Länder wurde von einzelnen Entwicklungsländern, insbesondere in der Handelspolitik hart attackiert. Er wurde von der Dritten Welt erneut der Gruppe der reichen Industrieländer zugeordnet, von denen mehr

² Die Entwicklungsländer auf den Konferenzen für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen (UNCTAD). Entwicklungspolitik — Materialien Nr. 26 (1972).

Hilfe erwartet wird. Gänzlich uneinheitlich war das Bild auf Seiten der Entwicklungsländer. Während Mexiko und Brasilien sowie höher entwickelte Länder dieser Gruppe sich in wesentlichen Punkten dem Standpunkt der Industrieländer annäherten, rückten afrikanische und asiatische Länder näher an die weniger entwickelten Länder Lateinamerikas heran. Aber Lateinamerika präsentierte im Konferenzverlauf insgesamt seinen traditionellen Individualismus, während sich die afrikanischen Länder ganz deutlich in den politischen Erörterungen nach anglophonen und frankophonen Ländern teilten.

Auf diese Weise bot die Dritte Welthandelskonferenz das Bild einer in vielen und folgenschweren Fragen uneinigen bzw. zersplitterten Welt dar. Sie hat erneut bewiesen, daß bei einer so großen Zahl von beteiligten Ländern, Delegierten und Ausschüssen keine wirklich weitreichenden und politischen Übereinkommen getroffen werden können. Die Konferenz wurde zum Schauplatz weltweiter Frustrationen, die in den divergierenden Interessen und Entwicklungstrends sowie in der allgemeinen, erkannten Unfähigkeit wurzeln, die ständig wachsenden Entwicklungslücken zu schließen. Die noch mit Optimismus verkündete zweite Entwicklungsdekade 1970/80 ist mit dieser Konferenz erstaunlich früh in einen weltweiten Immobilismus der Entwicklungspolitik geraten.

II. Vorläufer der Konferenz

In grober Vereinfachung kann man sagen, daß die Welthandelskonferenz auf die Initiativen des damaligen Sowjetischen Ministerpräsidenten Nikita Chruschtschow zurückgehen. Er hatte schon Ende 1950 versucht, mit einer weltweiten Handelsorganisation der Vereinten Nationen eine Art Gegengewicht zu den immer stärker werdenden wirtschaftlichen Zusammenschlüssen westlicher, kapitalistischer Länder zu schaffen. Nach mehreren Vorstößen dann auch seitens der Entwicklungsländer beschloß die Vollversammlung der UN auf ihrer 16. Sitzungsperiode die Einberufung einer Welthandelskonferenz. Damit folgte sie zwei historischen Vorbildern, denen eigentlich nur bemerkenswerte Mißerfolge beschieden waren³.

Im Jahre 1927 konnten sich die versammelten 50 Staaten nur auf wenige Punkte des Programms einigen, die dann zufolge der Weltwirtschaftskrise niemals Wirklichkeit wurden. Die zweite Konferenz dieser Art fand Mitte 1933 mit 67 Staaten statt, und auf ihr wurden Maßnahmen zur Beendigung der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise erörtert. Aber auch hier wurden wichtige Vorschläge für Zollsenkungen, Beseitigung von Kontingenten und für Rohstoffabkommen

³ Ahmad Naini: Grundfragen der Dritten Welthandelskonferenz. Hamburg 1972.

wegen divergierender Interessen der mit dem New Deal festgelegten USA sowie der faschistischen Kursänderung in Europa keine Wirklichkeit.

Die Erste Welthandelskonferenz UNCTAD I fand 1964 in Genf statt. Schon die Tätigkeit des Vorbereitungskomitees zeigte deutlich genug, daß die Entwicklungsländer ihre Stimmenmajorität für die Ausgestaltung und Durchführung der Konferenz zu nutzen gewillt waren. Bevor die Konferenz überhaupt begonnen hatte, bildete sich ein einheitlicher Block der Dritten Welt mit klaren Interessen und Forderungen gegen die noch uneins operierenden Industrieländer. Die Sowjetunion ihrerseits war mit Erfolg bestrebt, durch zähe und vielseitige Verhandlungen eine weltweite Kritik an ihrer geringen Entwicklungshilfe — nur 0,1 % des Sozialprodukts — abzuwenden sowie ferner ihre eigenen außenwirtschaftlichen Schwierigkeiten den Industrieländern zuzuschreiben. Diese zeigten ihrerseits deutliche Differenzen innerhalb der EWG und der OECD⁴.

Während der Ersten Welthandelskonferenz blieb dann die Position der Entwicklungsländer auch in der Konferenzleitung — sie stellten vier der fünf Ausschußvorsitzenden — dominant. Während Großbritannien, Frankreich und die EWG versuchten, den Forderungen der Entwicklungsländer mit eigenen und keineswegs abgestimmten Initiativen zu begegnen, traten die Entwicklungsländer als ein doch mehr oder weniger geschlossener Block auf. Auf diese Weise präsentierte sich diese Konferenz als eine gigantische Redeschlacht reicher und armer Länder. Konnte die sich seit Jahrzehnten vergrößernde Kluft wirtschaftlicher Entwicklung durch politische Regelungen überbrückt werden? Zu einer solchen Überbrückung sollte es nicht kommen. Vielmehr tat sich auch eine politische Kluft zwischen den armen und reichen Ländern auf. Die Industrieländer sahen sich einer klaren Majorisierung seitens der Entwicklungsländer gegenüber und nahmen schließlich zu einer enttäuschten Opposition Zuflucht. Die überwältigende Stimmenmehrheit der Entwicklungsländer mit ihren weitgreifenden Forderungen auf der einen Seite und das kategorische Nein der Industriestaaten auf der anderen dehnte die schon vorhandenen Enttäuschungen im Hinblick auf bisherige Entwicklungserfolge auf das politische Terrain aus⁵.

Die Vorbereitung der Zweiten Welthandelskonferenz in New Delhi (1968) wurde nun von allen Beteiligten mit sehr viel mehr Sorgfalt und auch sehr viel mehr Befürchtungen vorangetrieben. Auf Seiten der Entwicklungsländer gaben die afrikanischen, asiatischen und latein-

⁴ Markus Timmler: Von Genf nach New-Delhi. Vier Jahre Welthandelskonferenz. (Bundesstelle für Außenhandelsinformation). Köln 1969.

⁵ Entwicklungshilfe - Santiago - Soll und Haben. Wirtschaftswoche, 26. Jg. (1972), Nr. 22, S. 29 f.

amerikanischen Länder umfassende und substantiell spezifizierte Erklärungen und Forderungen ab. In der Konferenz der Entwicklungsländer 1967 in Algier verabschiedete der Koordinierungsausschuß der „Gruppe der 77“ die „Charta von Algier“. Darin waren zahlreiche Forderungen enthalten wie etwa die Aufstellung einer weltweiten Regelung der Rohstoffpreise, die Errichtung von Auffangmitteln (Bufferstocks), garantierte Marktanteile für Rohstoffe, Einschränkung unwirtschaftlicher Produktionen in den Industrieländern, besondere Maßnahmen zur Drosselung des Verbrauches synthetischer Produkte und ein allgemeines System der Zollpräferenzen. 1967 verabschiedete die OECD ein Papier, das zu wesentlichen Teilen dieser Forderung Stellung nahm. Wer immer auf konkrete Fortschritte einer internationalen Gemeinschaft gesetzt hatte, wurde erneut enttäuscht. Insbesondere in Fragen des allgemeinen Präferenzsystems verwies das Papier auf die weltweiten Schwierigkeiten einer Realisierung. Immerhin erklärte sich der Präsident der Vereinigten Staaten bereit, über allgemeine Präferenzen zu reden. Schon bald nach Konferenzbeginn präsentierten sich wieder die alten politischen Fronten. Jedoch waren die Positionen in der zweiten Konferenz nicht mehr so ideologisch verhärtet wie auf der ersten. Die sachlich orientierte Charta von Algier wurde allgemein als eine ernst zu nehmende Arbeitsunterlage anerkannt. Auch die Entwicklungsländer zeigten innerhalb ihres Blockes deutlich differenzierte Verhandlungspositionen. So plädierten die unter dem Einfluß von Frankreich agierenden Jaunde-Staaten für ein regionales Präferenzsystem, während mehrere Commonwealthländer Entschädigungen für den Fall eines Verlustes ihrer Commonwealthpräferenzen forderten. Die westlichen Industrieländer nahmen eine wiederum skeptische und in vielen Punkten ablehnende Haltung ein, die sich jedoch in konkreten Einzelfragen ebenfalls deutlich differenzierte⁶. Eine klare Entschlossenheit zeigten sie gegenüber der erneuten Forderung, die UNCTAD zu einer Organisation der UN mit bindenden Beschlüssen umzubilden. Im Verlaufe der Konferenz zeigte sich immer deutlicher, daß die in der Charta von Algier festgelegten Prinzipien den taktischen Gefechten der Ausschüsse zum Opfer fielen. Noch wenige Tage vor Konferenzschluß war in den wichtigsten Punkten keine Einigung in Sicht. Die um einige Tage verlängerte Konferenz konnte dann zwar einige handels- und entwicklungspolitische Beschlüsse herbeiführen, diente aber im übrigen der Manifestation einer durchgehenden und bitteren Enttäuschung auf Seiten der Entwicklungsländer. In diesen Tagen etablierte sich die Übung, von der Deklaration der Forderung mehr und mehr auf die Artikulation von Vorwürfen überzugehen.

⁶ *Berliner Bank* (Hrsg.): Wünsche und Realitäten in Santiago. Mitteilungen für den Außenhandel, 24. Jg. (1972), Nr. 4, S. 7 f.

Selbst die vielseitigen Bemühungen des Generalsekretärs R. *Prebisch*, der die Gruppe der 77 von zwingenden Mehrheitsbeschlüssen abhalten und andererseits die Industrieländer zu Konzessionen bewegen wollte, konnten dem Konferenzergebnis keine hinreichende Basis vermitteln.

Die in Santiago im Mai 1972 nach 34 Sitzungstagen beendete Dritte Welthandelskonferenz folgte im wesentlichen den durch die zwei vorangegangenen Konferenzen vorgezeigten Linien. Der von *Prebisch* schon 1964 vorgelegte Bericht mit dem Titel „Towards a new Trade Policy for Development“ — weltweit als *Prebisch-Report* bekannt geworden — hat selbst auch noch für die Dritte Welthandelskonferenz seine volle Gültigkeit in der Analyse der weltwirtschaftlichen Trends sowie den Forderungen nach ihrer Korrektur beibehalten. Die Schlußfolgerungen dieses Berichtes haben inzwischen weltweit Fürsprecher erhalten: Das System des Freihandels, der reziproken Konzessionen und Gleichbehandlung versage angesichts der Aufgabe, die internationale Chancengleichheit herzustellen. Viele der auf der Konferenz vorgebrachten Erklärungen und Forderungen wurzeln in der Feststellung von Gunnar *Myrdal*: „Tatsache ist — im Gegensatz zur Theorie —, daß der internationale Handel und die internationalen Kapitalbewegungen grundsätzlich dazu tendieren, die Ungleichheit zu verstärken; und sie werden dies um so mehr tun, je stärker die Ungleichheit bereits ausgeprägt ist.“ Die Forderungen von *Prebisch* haben auch auf der Dritten Welthandelskonferenz den Tenor der Postulate der Entwicklungsländer abgegeben: Subventionierung der Importpreise, Rohstoffabkommen, Zollpräferenzen für Halb- und Fertigwaren, Ausgleichfinanzierung zur Kompensation von Ausfällen bei den Exporteinkünften sowie Senkung von Frachten und sonstigen Transportkosten für die Exporte aus der Dritten Welt, stärkere Maßnahmen zur Kontrolle der Schuldensituation der Entwicklungsländer durch weichere Konditionen bei neuen Krediten.

III. Währungs- und Handelspolitik

Eines der wichtigsten Themen der Dritten Welthandelskonferenz war die Beilegung der Weltwährungskrise unter voller Berücksichtigung der Interessen seitens der Entwicklungsländer⁷. Die Entwicklungsländer bildeten eine eigene währungspolitische Gruppe mit 15 Mitgliedsstaaten, die als eine Art Gegengewicht und Verhandlungspartner zum Zehnerclub der Reichen anzusehen ist. Gegen die Stimmen der westlichen Industrieländer erzwangen die Entwicklungsländer die

⁷ *Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung*: Auswertung der Dokumentation der Zweiten Welthandelskonferenz (1968). Wissenschaftliche Schriftenreihe des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit. 18. Band, H. 1 - 3. Stuttgart 1970.

Aufnahme des Punktes „Das internationale Währungssystem und seine Krise“ in die Tagesordnung für Santiago. Die Verhandlungsergebnisse laufen im wesentlichen nur darauf hinaus, daß Entwicklungsländer in Zukunft in währungspolitischen Fragen stärker als bisher gehört werden sollen. Wieweit sich die Empfehlung auswirken mag, den Internationalen Währungsfonds um neun aktiv mitwirkende Entwicklungsländer auszudehnen, bleibt abzuwarten. Durchgehend ist eine vorsichtige Haltung der westlichen Industrieländer zu verzeichnen. Exemplarisch hierfür steht die Sitzung des Zehnerclubs am 26. September 1971, die unter Ausschluß der Öffentlichkeit sowie auch der Entwicklungsländer ihre Entschlüsse faßte und diese dann am darauffolgenden Tage in einem „Forum“ mit den Entwicklungsländern öffentlich diskutierte. Die Interessenpositionen und unterschiedlichen Schwergewichte im währungspolitischen Dialog geben irgendwelchen Mammutgremien keine Chance, wirklich maßgeblich in währungspolitischen Fragen mitwirken zu können⁸.

In der Handelspolitik laufen die Forderungen der Entwicklungsländer auf die Verbesserung der Trends hinaus, die anerkanntermaßen seit Jahrzehnten einen ungünstigen Verlauf nehmen. Die Exporte der Entwicklungsländer sind in den letzten zehn Jahren mit durchschnittlich 7,3 % wesentlich geringer gestiegen als die der Industrieländer mit 10,1 % und der Ostblockländer mit 8,4 %. Auf diese Weise ging der Anteil der Entwicklungsländer am Weltexport von 20,9 % im Jahre 1961 auf 17,5 % im Jahre 1970 zurück. Lateinamerika und Asien weisen ungünstige Entwicklungen auf. Nach wie vor ist der entscheidende Grund für das relative Absinken der Entwicklungsländer in der weltwirtschaftlichen Entwicklung auf die einseitige Struktur ihres Außenhandels zurückzuführen. Im vergangenen Jahr bestanden immer noch drei Viertel ihrer Exporte aus Rohstoffen (bei den Industrieländern sind es weniger als ein Viertel). Ein weiterer Grund ist in der mangelnden Integration der unterentwickelten Märkte zu sehen. Zwar gibt es schon eine Reihe von regionalen Integrationsbestrebungen, die jedoch von nur bescheidenem praktischen Erfolg gekrönt sind. So stellte die lateinamerikanische Freihandelszone 1969 einen Zweistufenplan für die schrittweise Integration aller elf beteiligten Staaten auf. Danach soll bis 1973 eine Analyse der bisher erreichten Integrationsbemühungen bzw. Handelsliberalisierungen durchgeführt werden. In einer zweiten Stufe soll dann bis 1980 eine schrittweise Angleichung handels- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen erfolgen. Unter der Vielzahl der Forderungen, welche die Entwicklungsländer auf der Konferenz in Santiago stellten, vermissen wir jedoch eine Konzentration auf Förde-

⁸ Vgl. schon UNCTAD (Hrsg.): Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Vol. I - VIII. New York 1964.

rungsmaßnahmen für die praktische Durchführung des Integrationsprogramms. Vielmehr werden dessen Schwierigkeiten und Probleme in einer zunehmend kontroversen Weise vor aller Weltöffentlichkeit diskutiert. Das gilt insbesondere für die Anden-Gruppe innerhalb der lateinamerikanischen Freihandelszone.

Die weitreichendsten und ebenfalls keineswegs ermutigenden Erfahrungen mit Integrationsbemühungen innerhalb der Entwicklungsländer wurden mit dem zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt gemacht. Nach anfänglichen Erfolgen in der Teilintegration der Märkte seitens der fünf Mitgliedsstaaten geriet nun auch hier die Entwicklung ins Stocken. Lediglich die Förderung von einzelnen Integrationsprojekten kommt voran. Aber auch hierauf sowie auf die karibische Freihandelszone und den ost-karibischen Gemeinsamen Markt ist die Aufmerksamkeit der Welthandelskonferenz praktisch nicht gelenkt worden. Dasselbe muß man auch hinsichtlich der afrikanischen Integrationsbemühungen feststellen wie etwa der zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion, der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft, der gemeinsamen Organisation afrikanischer Staaten und Madagaskars und nicht zuletzt auch des Ostafrikanischen Gemeinsamen Marktes. Die süd- und ostasiatischen Integrationsbestrebungen haben in Santiago so gut wie keine allgemeine Beachtung finden können.

Losgelöst von den konkreten Problemen und Erfordernissen der genannten Integrationsprogramme ist jedoch die Notwendigkeit wirtschaftlicher Zusammenarbeit und regionaler Integration immer wieder hervorgehoben worden. Auch wurde immer wieder erklärt, daß gerade die UNCTAD das geeignete Forum für Verhandlungen zwischen den interessierten bzw. den beteiligten Ländern bilden könne. Was jedoch bezüglich des Abbaus tarifärer und nichttarifärer Handelshemmnisse vereinbart wurde, erlaubt keinen allzu großen Optimismus. Dagegen konkretisieren sich andere Forderungen an die Industrieländer. Sie betreffen insbesondere die Aufhebung der Bindung der Entwicklungshilfe, eine stärkere Unterstützung im Rahmen der internationalen Zahlungsabkommen sowie der Orientierung der Entwicklungshilfemaßnahmen auf supranationale Programme⁹.

Ein weiterer Programmpunkt im Rahmen handelspolitischer Erörterungen betraf die Rohstoffabkommen. Die Entwicklungsländer zeigen sich unzufrieden mit der bisherigen Regelung der Preisgarantien, der Mengenregulierungen (Quoten) und der Zwischenlager (Bufferstocks). Allgemein wurde Klage über die sehr begrenzte Wirkungsweise bisheriger Rohstoffabkommen geführt, wie z. B. auf dem Marktbereich Kaf-

⁹ Vgl. auch UN (Hrsg.): Report of the Commission on International Development. New York, Washington D. C. und London 1969.

fee, Weizen, Zucker, Zinn und Olivenöl. Das eigens gebildete Rohstoffkomitee der UNCTAD führte zusammen mit der FAO intensive Untersuchungen für die Marktbereiche Zucker, Kakao und Zinn durch. Ferner wurden die Möglichkeiten für den Abschluß von Abkommen über Wolle, Baumwolle, Kautschuk, Blei, Zinn, Wolfram, Zitrusfrüchte, Jute, Hartfaser, Pflanzenöle, Bananen und Tee erkundet. Diese Bemühungen setzten schon in den vergangenen Jahren ein, haben aber dann doch nur bescheidene konkrete Erfolge (z. B. Zinnabkommen 1971) gezeigt.

Auch der Export von Halb- und Fertigprodukten wurde lebhaft erörtert. Trotz aller bisherigen Industrialisierungsbestrebungen macht er bislang kaum mehr als ein Viertel der Gesamtexporte der Entwicklungsländer aus. Die westlichen Industrieländer importieren jährlich etwa für rund 13 Mrd. US-\$ Halb- und Fertigwaren aus Entwicklungsländern. Angesichts der rückläufigen Umsätze von Rohstoffen erweist sich dieser Betrag als dringend steigerungsbedürftig. Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß der größte Teil dieser Halb- und Fertigwarenexporte von nur einigen wenigen Entwicklungsländern durchgeführt wird. Der Großteil der übrigen Entwicklungsländer ist in kaum nennenswertem Umfang an diesen Exporten beteiligt. Das gilt insbesondere für die einzelnen Produktmärkte. So exportierte Hongkong über die Hälfte der Exporte von Bekleidungsartikeln aller Entwicklungsländer, Indien fast ein Drittel der Exporte von Textilien und Algerien über die Hälfte der Exporte von Getränken und Tabak. Tatsächlich scheint die Zusammenarbeit der Industrieländer mit den Entwicklungsländern im Verlaufe der Konferenz auf diesem Gebiet beachtliche Fortschritte gemacht zu haben. Die Frage der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Exportindustrien der Entwicklungsländer sowie der Korrektur von Zoll- und anderen Handelsschranken und schließlich der Neuordnung der Zollpräferenzen wurde mit einer wachsenden Kompromißbereitschaft angegangen. Die Konferenz beschloß die Errichtung einer UN-Sonderorganisation für industrielle Entwicklung, die insbesondere auf diesen Gebieten der internationalen Zusammenarbeit tätig werden soll. In diesem Punkte jedoch gingen fast alle Industrienationen in die Opposition.

Die sonstigen Empfehlungen auf diesem Gebiete betreffen den Abschluß von Abkommen über eine partielle Arbeitsteilung bei bestimmten Industriezweigen, konkrete Förderungsmaßnahmen für die Halb- und Fertigwarenexporte, verstärkten Transfer von Kapital und technischem Know-how seitens der Industrieländer und die volle Integration aller auf die Halb- und Fertigwarenexporte gerichteten Maßnahmen in die Entwicklungsprogramme der Entwicklungsländer. Während bei diesen Punkten in beiden Lagern Einigkeit bestand, zeigten sich

die Industrieländer im Hinblick auf den Abbau von Zoll- und anderen Handelsschranken für Halb- und Fertigwarenexporte sehr unterschiedlicher Meinung¹⁰.

IV. Ergänzungs- und Ausgleichsfinanzierung

Der schon seit der Zweiten Welthandelskonferenz 1968 vorliegende Vorschlag für eine Ergänzungsfinanzierung (supplementary financing) wurde erneut aufgegriffen. Diese Finanzierung soll unerwartete Einkommensausfälle beim Export bestimmter Rohstoffe kompensieren. Aber auch in Santiago wurden wieder die ungelösten Fragen neu formuliert: Wer soll nach welchen Kriterien die Einkommensausfälle determinieren? Welche Ursachen sollen für die Einkommensausfälle berücksichtigt werden? Welche Länder würden am meisten von der Ergänzungsfinanzierung profitieren, und wie wäre dies mit den allgemeingültigen entwicklungspolitischen Kriterien vereinbar? Auf welche Weise könnte schließlich verhindert werden, daß Ergänzungsfinanzierungen die allgemeinen Bestrebungen zur Strukturanpassung der Exportwirtschaft in Entwicklungsländern zunichte machen? Nachdem schon seinerzeit McNamara den Vorschlag für die Ergänzungsfinanzierung als „nicht weiter verfolgenswert“ bezeichnete, sind die Zweifel an der praktischen Durchführbarkeit eines solchen Vorschlags nicht mehr verstummt.

Dasselbe gilt auch für den seiner Natur nach ähnlichen Vorschlag zur Stabilisierung der Exporteinkünfte der Entwicklungsländer in Gestalt einer Ausgleichsfinanzierung (compensatory financing). Durch sie sollen die Entwicklungsländer eine Art Schadenersatz durch direkte finanzielle Transfers für die sich langfristig verschlechternden terms of trade erhalten. Im wesentlichen läuft der Vorschlag darauf hinaus, daß die Industrieländer die Vorteile, die sie aus der Änderung der terms of trade ziehen, in die Entwicklungsländer transferieren. Aber auch hier stellen sich bisher unüberwindbare Probleme der praktischen Durchführung. Es sei vor allen Dingen auch daran erinnert, daß die Entwicklung der terms of trade — je nach Wahl des Basisjahres — sehr unterschiedlich beurteilt wird¹¹. Darüber hinaus sagen bekanntlich die terms of trade viel weniger aus, als in der politischen Diskussion vorausgesetzt wird. Alles in allem drehten sich die Verhandlungen und Diskussionen um die nun schon seit Jahren erörterten Fragen der handelspolitischen Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungslän-

¹⁰ UNCTAD (Hrsg.): Report of the Special Committee on Preferences, on the Second Part of its Fourth Session. Trade and Development Board. Tenth Session. Suppl. No. 6 A. Santiago de Chile, o. J.

¹¹ UNCTAD (Hrsg.): Review of International Trade and Development 1971 (TD/B/369). Santiago de Chile, o. J.

dern. Die konkreten Ergebnisse stehen in keinem Verhältnis zu dem Aufwand der vorgelegten Dokumentation sowie zum Umfang der durchgeführten Diskussionen.

V. Korrektur der Entwicklungshilfe

Die Erörterungen zur Korrektur der Entwicklungshilfe nahmen ihren Ausgang von dem immer noch zunehmenden Wohlstandsgefälle zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Auch in den letzten Jahren liegt das reale Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens in den Industrieländern mit 3,8 % im Durchschnitt etwa 1 % höher als in den Entwicklungsländern. Allein im letzten Jahrzehnt 1960-1970 stieg die Einkommensdifferenz zwischen USA und dem Entwicklungsländerdurchschnitt um etwa 1 000 US-\$. Aber auch zwischen den Entwicklungsländern vergrößerten sich die Einkommensunterschiede. Während beispielsweise Brasilien mit nahezu 9 % realer Wachstumsrate in der vergangenen Dekade eine Art Wirtschaftswunder demonstrierte, erreichten andere Länder, wie etwa Chile, nicht einmal ganz 3 %.

Obwohl diese Trends keineswegs den ursprünglich gehegten Erwartungen entsprechen, hat sich die Verschuldung der Entwicklungsländer zunehmend vergrößert. Sie stieg bei 80 ausgewählten Entwicklungsländern inzwischen auf reichlich über 60 Mrd. US-\$. Die jährliche Zuwachsrate der Verschuldung betrug rund 14 %. In demselben Zeitraum wuchs der Schuldendienst von 39 % auf 49 % der Zuflüsse an. Trotz der beachtlichen Zugeständnisse der Industrieländer an die Konditionen wuchs auch weiterhin der Schuldendienstanteil an den Exporterlösen der Entwicklungsländer. Damit ergeben sich insgesamt kritische Tendenzen, die man dahingehend zusammenfassen kann, daß die Entwicklungsländer zwar den allergrößten Teil des Kapitalaufkommens selber leisten müssen (85 %), sich jedoch gegenüber den Industrieländern in einem nun schon bedrohlichen Umfang verschuldet haben.

Auf der Konferenz wurde hierfür insbesondere der unzureichende Anstieg der Entwicklungshilfeleistungen angegeben. In der Tat ist das schon seit vielen Jahren postulierte Ziel der Entwicklungshilfeleistungen in Höhe von 1 % des Bruttosozialproduktes keineswegs allgemein erreicht. Die DAC-Länder leisten im Durchschnitt heute rund 0,8 % ihres Bruttosozialproduktes für Nettohilfe. Dabei ist zu bemerken, daß in der zweiten Hälfte der vorigen Dekade eine rückläufige Tendenz dieses Prozentsatzes zu beobachten ist. Das gleiche gilt für den Anteil der öffentlichen Mittel, die ebenfalls zurückgingen, und zwar von 0,42 % auf 0,34 % (1965-1971). Die Industrieländer sind insgesamt noch weit von der alten Forderung entfernt, den Anteil der öffentlichen Mittel auf 0,7 % anzuheben. Die Realisierung dieses Zieles wür-

de in der Bundesrepublik eine jährliche Steigerung der öffentlichen Hilfe um 11,7 % erfordern, in den USA um 13,7 %, in Großbritannien um 10,4 % und in Frankreich um 4,5 %¹².

In diesem Zusammenhang wurde erneut die Frage der Lieferbindung aufgegriffen. Etwa zwei Drittel aller öffentlichen Hilfeleistungen sind an die Lieferung von Erzeugnissen aus dem Geberland gebunden. Die Ursache für diese Bindung ist in den Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Industrieländer zu suchen. Jedoch haben eine Reihe von Berechnungen gezeigt, daß sich aus diesen Bindungen kostenmäßige Nachteile für die Entwicklungsländer ergeben. Auch die neu belebte Diskussion um den Transfer geeigneter Technologien hat gezeigt, daß Lieferbedingungen die grundsätzlichen Bemühungen um eine Verbesserung des angepaßten Technologietransfers weitgehend vereiteln. Die Bundesrepublik nimmt innerhalb der Industrieländer einen weitgehend liberalen Standpunkt ein. Sie ist grundsätzlich zum Abbau der noch bestehenden — bei ihr ohnehin schon anteilig äußerst geringen — Bindungen bereit und wird die internationalen Bestrebungen, die auf eine allgemeine Aufgabe der Bindungspraktiken und auf eine optimale Verwendung der Mittel für die Entwicklungsländer gerichtet sind, nachdrücklich unterstützen. In dieser Weise legte sie sich in ihrer „Entwicklungspolitischen Konzeption für die zweite Dekade“ fest. Jedoch wird dieser Standpunkt von zahlreichen anderen und insbesondere von den wichtigen Geberländern nicht oder nur zu einem geringen Umfang geteilt.

Im Rahmen der Korrektur von Entwicklungshilfemaßnahmen ist auch die vermehrte Einbeziehung von Sonderziehungsrechten erörtert und zum Gegenstand von Empfehlungen gemacht worden. Da durch die Sonderziehungsrechte mehr internationale Liquidität geschaffen werden soll, richten sich die Forderungen der Entwicklungsländer auf eine Koppelung (link) zwischen der Zuteilung von Sonderziehungsrechten beim Internationalen Währungsfonds und der Versorgung der Entwicklungsländer mit zusätzlichen Entwicklungsmitteln. Insbesondere wird von den Entwicklungsländern das Prinzip kritisiert, daß die Kreditnahme gebunden ist an die Einzahlungen, die jedes einzelne Land in den Internationalen Währungsfonds geleistet hat. Dies hat zur Folge, so wird immer wieder argumentiert, daß gerade die armen Länder, die am meisten Hilfe brauchen, ihrerseits am wenigsten von den Kreditnahmen Gebrauch machen können. Die Sonderziehungsrechte würden den Entwicklungsländern einen wesentlich größeren kreditpolitischen Spielraum zugestehen. Aus den intensiv diskutierten währungspolitischen Gründen haben sich jedoch die Industrieländer dieser Kop-

¹² Development Assistance. In: *DAC/OECD* (Hrsg.): Review 1971. Paris 1971.

pelung nicht zuwenden können, sondern hier große Zurückhaltung bewahrt.

Scharfe Kritik wurde von vielen Entwicklungsländern im Hinblick auf den außerordentlich hohen Anteil der privaten Direktinvestitionen seitens der Industrieländer in bestimmten Industriezweigen der Gastländer erhoben. Auch wurde kritisiert, daß das Gesamtvolumen des Kapitaltransfers zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in den letzten Jahren eine rückläufige Tendenz der Entwicklungshilfe aufweist, die lediglich von einem zunehmenden Trend privater Direktinvestitionen kompensiert wurde. Bekanntlich hat sich in einigen, wenn nicht vielen Ländern das Investitionsklima verschlechtert. Im Verlauf der Konferenzdebatten in Santiago zeichnete sich deutlich ab, daß die Kritik an privaten Direktinvestitionen zuzunehmen scheint. Dabei spielen negative Erfahrungen der Entwicklungsländer eine ebenso wichtige Rolle wie ideologische Positionen. Insbesondere kann auch nicht übersehen werden, daß der steigende Nationalismus auf dem Gebiete der Investitionspolitik einzelner Entwicklungsländer dieser Kritik Vorschub leistet. Während beispielsweise Chile praktisch entschädigungslos zu Verstaatlichungen gegriffen hat, beschränkte Peru ausländische Unternehmen auf Minderheitsbeteiligungen und setzte diese Tendenz auch weitgehend in den Ländern des Anden-Paktes durch. Venezuela diskriminiert in einem Bankgesetz Auslandsinstitute in beträchtlichem Umfange. In Argentinien werden ausländische Unternehmen bei Regierungsaufträgen nicht mehr berücksichtigt und ihre Kreditaufnahme außerordentlich eingegrenzt. Auch in einzelnen afrikanischen und südostasiatischen Ländern sind derartige Tendenzen klar erkennbar.

Alles in allem konzentrieren sich die Forderungen der Entwicklungsländer auf einen Ausbau der öffentlichen Hilfeleistungen der Industrieländer zu weiterhin aufgeweichten Konditionen unter wachsender Mitsprache und Mitverantwortung der Nehmerländer. Bei dem ohnehin schon rückläufigen Trend der Entwicklungshilfeleistungen wichtiger Geberländer zeigen sich die Industrieländer für diese Forderungen wenig aufgeschlossen. Eine Ausnahme bildet wohl die Erörterung der Lieferbedingungen sowie die vermehrte Beachtung von Integrationsprojekten und ihre Förderung und schließlich auch ein engeres Zusammengehen von Geber- und Nehmerländern im Hinblick auf die Einpassung der Hilfemaßnahmen in die endgültigen Entwicklungspläne.

Einen allgemein beachteten Akzent setzte die Bundesrepublik durch die zugesagte Verbesserung ihres Hilfsprogramms. Öffentliche Kapitalhilfekredite werden künftig generell zu 2% Zinsen bei 30 Jahren Laufzeit einschließlich 10 Freijahren vergeben. Der Anteil der nicht-

rückzahlbaren Zuschüsse an der öffentlichen Kapitalhilfe wird erhöht. Die insgesamt 25 am wenigsten entwickelten Länder erhalten Kredite zu 0,75 % Zinsen bei 50 Jahren Laufzeit einschließlich 10 Freijahren. Die ohnehin in bescheidenem Umfange gehandhabte Lieferbedingung (ca. 25 %) der öffentlichen Kapitalhilfekredite soll noch weiterhin eingeschränkt werden.

VI. Was steht zu erwarten?

Insgesamt hat die Dritte Welthandelskonferenz ein umfangreiches Paket von Forderungen der Entwicklungsländer vorgelegt. Dazu zählt vor allem der schnelle Abschluß von Rohstoffabkommen in einzelnen Produktbereichen, Verwirklichung des 0,7 %-Zieles für öffentliche Hilfeleistungen, Mitspracherecht der Entwicklungsländer im Zehnerclub, Einführung der Ergänzungs- und Ausgleichsfinanzierung, stärkere Verteilung der öffentlichen Hilfe durch multilaterale Stellen, sofortige und internationale, koordinierte Aufhebung aller Bindungen der öffentlichen Hilfe, stärkere Berücksichtigung der Dritten Welt in der erweiterten EWG, Neuorientierung der industriellen Arbeitsteilung, Korrektur der handelspolitischen Strukturen, Einführung begünstigter Frachtraten für die Verschiffung von Entwicklungsländerexporten, Beteiligung der UNCTAD an den Schiffahrtskonferenzen, Einführung besonderer Richtlinien für die Begrenzung und Lenkung direkter Privatinvestitionen, internationale Besteuerung der internationalen Konzerne sowie der Ausbau der UNCTAD zu einer Sonderorganisation für den weltsozialen Wandel.

So optimistisch noch die Verkündigung der zweiten Entwicklungsdekade durch die UN gewesen sein mag — heute sind wir noch weit entfernt von einer durchgreifenden Verbesserung der Trends und Realisierung der vorgenannten Aufgaben. Auch überschatten die Probleme der Überentwicklung heute schon viele Industrienationen und nehmen ihre ganze Aufmerksamkeit für eigene wachstums- und gesellschaftspolitische Probleme in Anspruch. Wie viele andere entwicklungs- und wirtschaftspolitische Konferenzen, so hat auch die UNCTAD III gezeigt, daß immer zahlreichere wirtschaftliche Probleme mehr und mehr politischer Lösungen harren.

Albrecht Kruse-Rodenacker, Stuttgart