

Langhammer, Rolf J.

Research Report — Digitized Version

Industrie- und Entwicklungsländer in der Auseinandersetzung um eine neue Weltwirtschaftsordnung

Kieler Sonderdrucke, No. 108

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Langhammer, Rolf J. (1981) : Industrie- und Entwicklungsländer in der Auseinandersetzung um eine neue Weltwirtschaftsordnung, Kieler Sonderdrucke, No. 108, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3349>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Kieler Sonderdrucke

108

Rolf J. | Langhammer

Industrie- und Entwicklungsländer in der
Auseinandersetzung um eine neue
Weltwirtschaftsordnung

Veröffentlicht in: Die internationale Politik 1975/1976, 1981

II

DER NORD-SÜD-DIALOG

INDUSTRIE- UND ENTWICKLUNGSLÄNDER IN DER
AUSEINANDERSETZUNG UM EINE NEUE
WELTWIRTSCHAFTSORDNUNG

Von Rolf J. Langhammer

*Der Ausgangspunkt: ein Strategiewechsel der Entwicklungsländer im
Jahre 1974*

1974 gelang es den Entwicklungsländern in ihrer Gesamtheit erstmals, ihre bis dahin lediglich vereinzelt Reformvorstellungen in den Kernbereichen Rohstoffpolitik, Handel, Industrialisierung und Ressourcentransfer zu einem Paket zusammenzuschüßeln und es als programmatisches Konzept für neue Spielregeln in der Weltwirtschaft zu präsentieren. Das Programmpaket besaß eine andere Qualität als die eher pragmatisch zu nennenden Reformvorstellungen in Einzelbereichen, und so ist es auch zu verstehen, daß die Forderung nach einer neuen Ordnung einen deutlichen Kurswechsel gegenüber den Beschlüssen der 28. UN-Vollversammlung ein Jahr zuvor darstellte: Damals war eine Siebte Sonder-Generalversammlung für das Jahr 1975 lediglich mit dem Ziel beschlossen worden, die bestehende weltwirtschaftliche Ordnung auf solche Komponenten hin zu überprüfen, die das Erreichen langfristiger entwicklungsstrategischer Ziele gefährdeten.¹

¹ Vgl. Rüdiger von Wechmar, Die nächste Runde der Verhandlungen über Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit. Eine Vorschau auf die 7. Sonder-Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 1. bis zum 12. 9. 1975, in: EA, 14/1975, S. 443 ff. und Karl P. Sauviant, Die Forderung der Entwicklungsländer nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung, in: IP 1973/74, S. 102-134.

Im Vergleich zu den früheren konkreten Forderungen der Entwicklungsländer in Teilbereichen, denen die Industriestaaten mit zeitraubenden „Fall für Fall“-Prüfungen (Rohstoffpolitik), zeitlich unverbindlichen „Bemühungsklauseln“ (öffentlicher Ressourcentransfer als 0,7-Prozent-Ziel), aber auch mit schrittweisen Zugeständnissen (Abbau von Zollschranken gegenüber Halb- und Fertigwaren durch die nicht reziproken „Allgemeinen Zollpräferenzen“) begegnet waren, fiel den Industriestaaten eine gemeinsame Antwort auf das Programmpaket schwerer. Dies mochte auch daran liegen, daß das Paket von den Entwicklungsländern innerhalb kurzer Zeit qualitativ von einem relativ konkreten „Aktionsprogramm für die Schaffung einer neuen Weltwirtschaftsordnung“² (Mai 1974 anlässlich der Sechsten Sonder-Generalversammlung) zu einer eher die moralischen Anforderungen an eine neue Weltwirtschaftsordnung hervorhebenden „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“³ (Dezember 1974) verändert wurde.

Diese Charta enthielt nicht nur direkte Ansprüche an die Industrieländer. Die Entwicklungsländer postulierten auch so etwas wie eine Schutzgemeinschaft aller Staaten gegen angeblich schrankenloses Handeln privater (gemeint waren multinationale) Unternehmen, warben für einen gerechten Interessenausgleich zwischen Produzenten und Verbrauchern von Rohstoffen, nannten die zunehmende Ausweitung und Liberalisierung des Welthandels eine Pflicht eines jeden Staates und richteten auch Forderungen an die eigene Adresse (beispielsweise Abbau der Diskriminierung von Importen aus sozialistischen Staaten gegenüber denen aus westlichen Industriestaaten). Zwar klang an vielen Stellen des Pakets die Grundprämisse der „Gruppe der 77“ durch, daß der Entwicklungsrückstand mit eine Folge der überkommenen weltwirtschaftlichen Konkurrenzspielregeln sei und jede Neuordnung daher einen besonderen Bonus für die Entwicklungsländer zu enthalten habe. Viele Passagen vor allem in der Charta waren indessen derart allgemein, teilweise widersprüchlich und damit – vermeintlich – nach allen Seiten interpretationsfähig, daß auch einige Industrieländer sich nicht zu einem klaren Votum dafür oder dagegen entscheiden konnten. Die Abstimmung über die Charta erbrachte neben sechs Nein-Stimmen auch zehn Enthaltungen aus dem Lager der Industriestaaten (darunter vier EG-Länder).

Die Entwicklungsländer befanden sich somit zu Beginn des Jahres 1975 in einer nicht ungünstigen Verhandlungsposition. Gestärkt durch den Erfolg des OPEC-Kartells, das Welteinkommen zu ihren Gunsten umzuverteilen – hatten sie die Initiative hinsichtlich einer grundlegenden Reform weltwirtschaftlicher Spielregeln ergriffen. Sie waren dabei auf eine uneinheitliche Haltung der Industrieländer gestoßen. Die USA, am ehesten noch gefolgt von der

² IP 1974, S. D 293 ff. und D 296 ff.

³ IP 1975, S. D 365 ff.

Bundesrepublik, lehnten es ab, die marktconforme Verteilung knapper Mittel über Preise etwa durch internationale Abkommen zu ersetzen.

Die zu erwartenden Kosten in Gestalt stark eingeschränkter Wachstumsaussichten erschienen ihnen – für beide Seiten – zu hoch. Andere OECD-Staaten (vor allem Schweden und die Niederlande) führten eher moralische Erwägungen für eine neue Ordnung ins Feld oder waren (wie etwa Japan) wegen ihrer Abhängigkeit von Rohstoffimporten zu partiellen Zugeständnissen bereit. Der grundlegende Dissens zwischen OECD-Ländern bestand in der Frage, ob Transfers zugunsten der Entwicklungsländer, d.h. Leistungen ohne eine marktadäquate Gegenleistung, in Zukunft ein bestimmendes Element der Weltwirtschaftsordnung werden sollten oder nicht. Die Entwicklungsländer forderten dies und fanden die Zustimmung einiger Industrieländer wie Schwedens und der Niederlande. Letztere hatten die Bedeutung des Transfergedankens für ihre eigene Politik dadurch dokumentiert, daß sie bereits 1974 dem Ziel der zweiten Entwicklungsdekade (1970–80), jährlich 0,7 Prozent des Sozialprodukts als öffentlichen Ressourcentransfer an die Entwicklungsländer zu leisten, am nächsten von allen Industrieländern gekommen waren.⁴

Der Position Schwedens und der Niederlande stand die der USA gegenüber, nämlich eigene Leistungen an gleichwertige Gegenleistungen zu binden. Diese Position war nicht neu. Sie hatte beispielsweise die Handelspolitik der USA und – durch den amerikanischen Einfluß – über zwei Jahrzehnte auch die Politik des GATT geprägt. Zwar waren handelspolitisch die USA spätestens 1973 von ihrer Grundposition abgewichen, als sie, wie die anderen Industriestaaten auch, Entwicklungsländern einseitige Zollerleichterungen für Halb- und Fertigwaren gewährten. Aber auch bei diesen „Allgemeinen Zollpräferenzen“ wurde der prinzipielle Vorbehalt der USA gegen einseitige Leistungen sichtbar. Sie zögerten zunächst lange, sich überhaupt für derartige Abweichungen vom GATT-Prinzip zu entscheiden, und bauten dann restriktive Nebenbedingungen in ihr Präferenzsystem ein: Das Überschreiten bestimmter Schwellenwerte sollte für die USA ein Ende der Bedürftigkeit anzeigen und ein Erlöschen der Konzession zur Folge haben. Die USA betrachteten somit einseitige Zugeständnisse an Entwicklungsländer bestenfalls als eine Starthilfe, nicht aber als eine Alimentation auf Dauer.

Trotz der Unterschiede innerhalb der OECD-Länder konnten die Entwicklungsländer auch nach der Einigung auf ein Programmpaket keine konkreten Erfolge erwarten, solange sie in der Programmatik verharren, anstatt in Detailverhandlungen mit den Industrieländern einzutreten. Letzteres barg allerdings zwei Risiken in sich. Erstens konnten sich einige Forderungen als Illusion entpuppen; so beispielsweise der Gedanke, nach dem Vorbild des OPEC-Kartells Preiskartelle mit ähnlichen Einkommenserfolgen auch bei

⁴ Schweden hatte dieses Ziel bereits 1974 erreicht, während die Niederlande kurz davor standen und es erstmalig 1975 mit 0,75 Prozent übertrafen.

anderen Rohstoffen zu bilden. Zweitens liefen Entwicklungsländer Gefahr, im Detail untereinander in Dissens zu geraten. Dafür drei Beispiele: Es hätte sich in der Rohstofffrage schnell herausgestellt, daß es nicht nur Produzenten-, sondern auch Verbraucherinteressen unter den Entwicklungsländern gab. Der Wunsch nach höheren Rohstoffpreisen wäre in jedem Falle nicht bei allen Entwicklungsländern auf Gegenliebe gestoßen. Beim Themenkomplex „verbesserter Zugang zu den Industrieländermärkten durch Zollkonzessionen“ hätten lieferstarke Entwicklungsländer den Vorstellungen einiger Industriestaaten, Zollkonzessionen künftig stärker an das Bedürftigkeitsprinzip zu binden und somit auf die ärmsten Staaten zu konzentrieren, Widerstand entgegengebracht. Sie hätten damit argumentieren können, daß diese Konzessionen mangels Wettbewerbsfähigkeit nicht genutzt würden und somit verfielen. Die gleiche Diskrepanz zwischen fortgeschrittenen und schwächeren Entwicklungsländern hätte sich in der Frage des öffentlichen Ressourcentransfers aufgetan. Während fortgeschrittene Entwicklungsländer die höhere Effizienz der Hilfe betont hätten, wenn vor allem sie Transferzahlungen erhielten, hätte bei den letztgenannten Ländern das Prinzip der Bedürftigkeit im Vordergrund gestanden.

Die beiden letzten Beispiele machen deutlich: Mit ihrer Forderung nach mehr zwischenstaatlich vereinbarten und administrierten Transferen in der Weltwirtschaft lieferten die Entwicklungsländer den Industriestaaten ungewollt ein Instrument in die Hand, das um so sichtbarer werden würde, je mehr die Verhandlungen ins Detail gingen. Die Industriestaaten hätten nämlich Transferzahlungen oder Zugeständnisse als knappes Gut angesehen und sie den Empfängern nach eigenem Gutdünken zugeteilt, so daß Entwicklungsländer auseinanderdividiert worden wären.

ZUSPITZUNG DER KONFRONTATION ZU BEGINN DES JAHRES 1975

In den Jahren 1975/76 fanden eine Fülle von Konferenzen statt, die auf die Initiative der Entwicklungsländer zurückgingen und auf denen sie den Forderungskatalog des Aktionsprogramms und der Charta zu konsolidieren versuchten. Dabei verließen sie zunächst, wahrscheinlich als Reaktion auf die unnachgiebige Haltung der USA, die Ebene der überwiegend moralischen Verantwortung der Weltgemeinschaft gegenüber den Entwicklungsländern, wie sie in der Charta dominierte, und schalteten stattdessen auf verschärfte Polemik und auf Drohungen um. Den Einstieg in diese Phase neuer Konfrontation markierte die Rohstoffkonferenz von Dakar (3. bis 8. Februar 1975), eine Sonderkonferenz der Blockfreien, zu der andere Entwicklungsländer eingeladen waren.

In der Deklaration von Dakar⁵ konstatierten die Entwicklungsländer Nichterfüllung und eine Hinhaltenaktik der Industrieländer hinsichtlich der Kernforderungen Rohstoffe, Industriegüterhandel und Ressourcentransfer. Die Entwicklungsländer sollten daher – so der Tenor der Deklaration – ihre traditionelle Haltung gegenüber den Industriestaaten ändern, die sich bisher in Anträgen und Appellen an deren guten politischen Willen erschöpft habe. Daß damit im wesentlichen eine künftig verstärkte Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern angesprochen war, wurde in mehreren Resolutionen zur Rohstofffrage deutlich. Die Konferenzteilnehmer empfahlen die Einrichtung eines Sonderfonds zur Finanzierung von Ausgleichslagern für Rohstoffe, der nur von den Entwicklungsländern finanziert und genutzt werden sollte (Resolution Nr. 4), sprachen sich für Produzentenvereinigungen bei Rohstoffen, also Kartelle, als Hebel zur Umstrukturierung der bestehenden weltwirtschaftlichen Ordnung aus (Resolution Nr. 6) und unterstützten das Kartell der kupferexportierenden Länder (Resolution Nr. 7). Die Blockfreien wollten ihren Forderungen an die Industriestaaten durch rohstoffpolitische Kooperation untereinander, d.h. durch Kartelle, Nachdruck verleihen.

Es gab aber auf dieser Konferenz ökonomische Ungereimtheiten. So wurden in einem Aktionsprogramm unter der Ziffer I die Regierungen der Entwicklungsländer aufgefordert, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um Produzentenvereinigungen zu gründen und die Aktionen dieser Kartelle untereinander abzustimmen; unter einer Ziffer II wurden dagegen Industrie- und Entwicklungsländer eingeladen, ein integriertes Rohstoffprogramm, also Abkommen zwischen Produzenten und Verbrauchern, zu verwirklichen. Dieses Programm sollte alle wesentlichen Rohstoffe umfassen; mit Hilfe von Käufen und Verkäufen einer zentralen Agentur sollten deren Preise auf einem „lohnenden und gerechten“ Niveau gehalten werden. Zu diesem Zweck war an Läger für jeden Rohstoff sowie an einen Fonds zur Finanzierung der Marktinterventionen gedacht.

Wenige Tage später, auf der 8. Tagung des Rohstoffausschusses der UNCTAD (10. bis 21. Februar 1975) in Genf, präsentierte der Generalsekretär der UNCTAD, Gamani Corea, dieses Programm mit zusätzlichen Forderungen: Der gemeinsame Fonds sollte über die Preisregulierung hinaus auch die Weiterverarbeitung der Rohstoffe in den Entwicklungsländern fördern („Zweites Fenster“) und multilaterale Versorgungs- und Abnahmeverpflichtungen für Rohstoffe betreiben, die nicht in die Ausgleichsläger aufgenommen würden, sowie ein System von Ausgleichszahlungen zur Stabilisierung der Exporterlöse schaffen.

⁵ UN Document E/AC. 62/6, 15. 4. 1975, 75-07710 (Dt. Übersetzung in: BMWZ (Hrsg.), Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 49, Bonn, Juni 1975, S. 23 ff.). Vgl. auch IP 1975, S. D 355.

Diese Doppelstrategie, sowohl Kartelle der Entwicklungsländer als auch Abkommen mit den Industriestaaten zu verfolgen, ließ nicht erkennen, welche Alternative die Entwicklungsländer als die beste und welche sie als die zweitbeste Lösung betrachteten. Wäre als Zielgröße die Steigerung der Exporterlöse angesehen worden, so hätte das Abkommenskonzept gegenüber dem Kartellansatz Vorrang haben müssen.⁶ Zum Zeitpunkt der Konferenz von Dakar hatte jedoch der Kartellansatz für die Entwicklungsländer noch politische Priorität. Als Antwort für die unnachgiebige Haltung der USA gegenüber einer neuen Weltwirtschaftsordnung wollten viele Entwicklungsländer Rohstoffe als politisches Druckmittel einsetzen; außerdem hatten sie die mögliche Solidarisierungsfunktion von Kartellen im Auge. Offensichtlich überschätzten sie, beeindruckt durch den Erfolg der OPEC, sowohl die Kartellierungsfähigkeit von Rohstoffen⁷ als auch die Möglichkeit, als Kartellpreis einen Monopolvertrag zu verlangen.

Die Dakar-Konferenz markierte einen ersten Wendepunkt in der rohstoffpolitischen Strategie der Entwicklungsländer. Sie stand am Ende einer Welle von wenig erfolgreichen Kartellneugründungen oder Erneuerungsversuchen, zu denen neben entsprechenden Bemühungen der Exporteure von Kaffee, Quecksilber, Bananen und Phosphat vor allem die Entwicklungen bei Bauxit-, Kupfer- und Eisenerzexporteuren gehörten. 1974 hatten die Bauxitexporteure ein Kartell gegründet. 1975 taten es ihnen die Eisenexporteure nach. Mindestens ebenso wichtig, weil für die gesamte Kartelldiskussion prägend, war im gleichen Zeitraum das Scheitern der Versuche in dem 1967 gegründeten Kupferkartell, über Exportquoten einen drastischen, rezessionsbedingten Rückgang der Kupferpreise zu verhindern. Dieser Versuch bildete den Hintergrund der erwähnten Solidaritätsresolution Nr. 7 für das Kupferkartell. Die Dakar-Konferenz bot in ihrem Aktionsprogramm indessen auch Hinweise darauf, daß es vom Kartellansatz zum integrierten Rohstoffprogramm – also zu einer Lösung durch Abkommen mit den Industrieländern – nur noch ein kurzer Weg hätte sein können. Nur dem politischen Konfrontationskurs Anfang 1975 war es zuzuschreiben, daß die Mißerfolge des Kupferkartells und

⁶ Ein Abkommen zwischen Produzenten und Verbrauchern, das den Produzenten „gerechte, lohnende“, d.h. höhere Preise bringen soll als im Wettbewerbsfall, führt auch zu einer höheren Produktion, obwohl die Nachfrage (wegen der höheren Preise) sinkt. Produzenten können ohne Risiko mehr produzieren, weil dieses Mehr zu garantierten Preisen von der Rohstofflagerverwaltung aufgekauft wird und weil die Kosten dieses Lagers vom Verbraucher mitgetragen werden. Im Kartellfall hingegen muß bei einer Preiserhöhung mit Gegenreaktionen der Verbraucher gerechnet werden, die auf die Produzenten durchschlagen. Vgl. hierzu ausführlich und mit numerischen Beispielen Stefan Baron, Hans H. Glismann, Bernd Stecher, Internationale Rohstoffpolitik. Ziele, Mittel, Kosten (Kieler Studie Nr. 150), Tübingen 1977, S. 32–39.

⁷ Für eine Analyse der notwendigen Voraussetzungen für ein erfolgreiches Kartell bei den von Entwicklungsländern exportierten Rohstoffen vgl. Juergen B. Donges, Probleme einer neuen Weltwirtschaftsordnung, in: Winfried von Urff (Hrsg.), Integration der Entwicklungsländer in eine instabile Weltwirtschaft. Probleme, Chancen, Gefahren, Berlin 1976, S. 189 ff.

ähnlicher Einrichtungen die Entwicklungsländer nicht schneller zu der Erkenntnis brächten, daß der OPEC-Erfolg als einmaliger Sonderfall anzusehen war.⁸

Die Konferenz von Dakar war aber nicht etwa ausschließlich auf die Rohstoffprobleme fixiert. Spätestens seit der Sechsten Sonder-Generalversammlung hätte eine derartige isolierte Vorgehensweise nicht mehr dem Selbstverständnis der Entwicklungsländer entsprochen. Seitdem war klar, daß eine neue Weltwirtschaftsordnung erheblich mehr voneinander abhängige Elemente enthalten mußte als nur eine Regelung der Rohstofffrage. Folglich mußte jede Konferenz der Entwicklungsländer den ordnungspolitischen Charakter der einzelnen Forderungen betonen und das gesamte Forderungsspektrum zusammenhängend „abrufen“. So geschah es auch auf der Dakar-Konferenz, wobei unter anderem ausdrücklich auf die industrie- und handelspolitischen Forderungen, d.h. einen höheren Anteil an der Weltindustrieproduktion und Öffnung der Industrieländermärkte für Halb- und Fertigwaren aus Entwicklungsländern, sowie auf die seit längerem geplante zweite Generalkonferenz der UNIDO⁹ in Lima verwiesen wurde, die speziell dem Industrialisierungsziel gewidmet war. Eine Verknüpfung zwischen Dakar und Lima wurde dadurch hergestellt, daß der Weiterverarbeitung von Rohstoffen in den Entwicklungsländern in Dakar eine herausragende Bedeutung für die Änderung der bestehenden Ordnung und die Industrialisierung beigemessen wurde.¹⁰

Die Konferenz von Lima (12. bis 26. März 1975) konnte zwar die Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht entspannen, erbrachte aber insofern einen sichtbaren Erfolg für die Entwicklungsländer, als die Front der Neinsager unter den Industriestaaten auf die USA zusammenschumpfte.¹¹ Mitentscheidend für diesen Abstimmungserfolg dürfte zweierlei gewesen sein. Erstens hatte das Industrialisierungsziel nicht den Charakter eines Transfers seitens der Industriestaaten an die Entwicklungsländer, wie dies

⁸ Einen Monat später ermunterte die OPEC-Gipfelkonferenz von Algier die Entwicklungsländer zu gemeinsamem Vorgehen in der Rohstofffrage und forderte die Industrieländer auf, die Maßnahmen zu unterstützen, die von Entwicklungsländern getroffen würden, um stabile Rohstoffpreise auf „gerechter und lohnender“ Ebene zu erreichen. Vgl. IP 1975, S. D 268 ff., hier S. D 272 f.

⁹ United Nations Industrial Development Organization, Wien.

¹⁰ Vgl. Ziffer 24 der Dakar-Deklaration: „Consequently the only possibility of correcting this economic order and such a division of labour (the exploitation and processing by industrialized countries of the raw materials produced by developing countries, d. Verf.) lies essentially in transferring to the developing countries the job of processing the raw materials they produce in their own national territories...“.

¹¹ Die Schlußerklärung von Lima wurde mit 82 Ja-Stimmen gegen die Stimme der USA bei 7 Enthaltungen (Kanada, Großbritannien, Japan, Bundesrepublik, Italien, Belgien und Israel) angenommen. Vgl. hierzu auch Norbert Kohlbase, Reform des Weltwirtschaftssystems unter ordnungspolitischen Aspekten, in: EA, 14/1975, S. 453. Ebenfalls zur Rolle der USA vgl. Charles Ries, The „New International Economic Order“. The Sceptics' View, in: Karl P. Sauvart und Hajo

etwa direkt bei der Entwicklungshilfe oder indirekt bei höheren Rohstoffpreisen durch Abkommen der Fall war. Industrieländer konnten also dem Ziel an sich wenig entgegensetzen. Zweitens wurde die Kernaussage der Schlußerklärung, wonach die Entwicklungsländer bis zum Jahr 2000 zumindest 25 Prozent¹² der Weltindustrieproduktion (anstelle von bis dahin etwa 8 Prozent) auf sich vereinigen sollten, nicht nur als notwendige, sondern auch als eine für realistisch gehaltene Zielprojektion präsentiert.

Tatsächlich könnte jedoch ein Ziel dieser Größenordnung in Anbetracht des geringen und seit Jahren kaum veränderten Ausgangsniveaus wohl nur über eine regionale, administrativ geförderte Umverteilung der Weltindustrieproduktion zu Lasten der Industriestaaten erreicht werden.

Es hat seit der Lima-Konferenz nicht an Versuchen gemangelt, die Annahmen über die Wachstumsentwicklung in den Industrie- und Entwicklungsländern, die dem Ziel zugrunde liegen, und damit auch die Realitätsnähe des Ziels von Lima aufzuzeigen.¹³ Die Ergebnisse dieser Schätzungen waren ernüchternd. Die aus vielfältigen Gründen¹⁴ eingetretene Wachstumsschwäche in den Industriestaaten ließ für die nächsten 20 Jahre nicht die Wachstumsraten erwarten, die notwendig gewesen wären, um den Wandel in der Produktionsstruktur der Industrieländer und die Aufnahmefähigkeit und -bereitschaft der Industrieländer für Erzeugnisse aus Entwicklungsländern zu fördern. Beides aber war unumgänglich, um Branchenstandorte aus Industrieländern in Entwicklungsländer zu verlagern und an die Stelle alter, nicht mehr wettbewerbsfähiger Branchen neue Branchen in Industrieländern treten zu lassen. Dieser Prozeß wurde außerdem dadurch erschwert, daß die Industrieländer vor allem im nichttarifären Bereich dem Protektionismus huldigten und daß sie in Entwicklungsländern Nachahmer fanden. Gerade letzteres ließ es unwahrscheinlich erscheinen, daß ein forcierter Handel zwischen Entwicklungsländern, wie von den Entwicklungsländern gewünscht, zu einem bestimmenden Faktor für die Erreichung des 25-Prozent-Ziels wurde.

Hasenpflug (Hrsg.), *The International Economic Order. Confrontation or Cooperation between North and South?*, Frankfurt a.M. 1977, S. 78 f. Zur Abschlusserklärung und zum Aktionsplan von Lima vgl. *BMWZ* (Hrsg.), *Entwicklungspolitik*, a. a. O. (Anm. 5), S. 23 ff. und *IP* 1975, S. D 373 ff.

¹² Das 25-Prozent-Ziel ist als eine Addition verschiedener Regionalprojektionen zu sehen. So hatte die UN-Regionalkommission für Lateinamerika eine Zielgröße von 13,5 Prozent spezifiziert, die für Afrika 2 Prozent sowie die für Asien und den Pazifikraum 10 Prozent.

¹³ Vgl. Hans H. *Glismann*, *Paulgeorg Juhl* und *Bernd Stecher*, *Ökonomische Implikationen der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“* (Kieler Diskussionbeiträge Nr. 46), Kiel, Februar 1976, S. 7-9 und *UNIDO* (Hrsg.), *World Industry since 1960. Progress and Prospects*, New York 1979, S. 51 ff.

¹⁴ Zu nennen sind Anpassungsprobleme wegen der Energiepreisverteuerung, Umweltdiskussionen, eine gewisse Wachstums- und Innovationsmüdigkeit sowie eine wachsende Immobilität der Produktionsfaktoren.

Wie auf den vorhergehenden Konferenzen, so umrahmten die Entwicklungsländer auch in Lima ihre Kernaussage mit dem bekannten Bündel an Forderungen nach erhöhtem und möglichst noch subventioniertem Ressourcentransfer, nach Kontrolle über multinationale Unternehmen sowie nach ungehindertem Zugang zu den Märkten der Industrieländer. Neu war zum einen die Forderung nach einem speziellen Fonds zur Finanzierung der Industrialisierung, zum anderen der Vorrang der kapitalintensiven Industrien (Eisen-, Stahl-, Chemie-, Petroleum- sowie Maschinenbauproduktion) als Stützen einer vorrangig importersetzenen Industrialisierung. Es dürfen nicht zuletzt diese Tendenzen zur Abkoppelung von der internationalen Arbeitsteilung gewesen sein, die die USA zu ihrem Nein bei der Abstimmung veranlaßten. Ihren Höhepunkt erreichte die Konfrontationsphase im April 1975 auf der Pariser Vorbereitungsstagung für eine Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ).¹⁵

Erste konkrete Ansätze zu einem Interessenausgleich

Der Zeitraum nach dem Scheitern der KIWZ-Vorbereitungsstagung war vor allem durch eine geänderte Haltung der USA gegenüber den Entwicklungsländerforderungen gekennzeichnet.¹⁶ Konkrete Ansätze zur Entspannung bzw. zu einem Interessenausgleich waren jedoch bereits vor der Pariser Tagung sichtbar geworden. Am 3. Januar 1975 unterzeichnete der amerikanische Präsident Gerald Ford den Trade Act, der ihm ein – allerdings nur bis zum 3. Januar 1980 befristetes – Verhandlungsmandat für die im September 1973 gestartete sechste GATT-Zollsenkungsrunde (Tokio-Runde) gab. Das Gesetz räumte dem Präsidenten auch das Recht ein, von Ausgleichszöllen auf subventionierte Exporte in die USA während der Dauer der Tokio-Verhandlungen abzusehen. Dies kam auch Exporten von Entwicklungsländern zugute. Kurz danach billigte der EG-Ministerrat ein entsprechendes Verhandlungsmandat für die EG-Kommission, so daß die GATT-Verhandlungen im Februar 1975 mit der Einrichtung von sechs Verhandlungsgruppen einen wesentlichen Schritt vorwärts kamen. Dieser Fortschritt war insofern für die Entwicklungsländer von Belang, als die Tokio-Runde erstmalig eine Abkehr von den GATT-Prinzipien der Reziprozität und Gleichbehandlung einleiten sollte.

¹⁵ Vgl. auch Hanns W. Maull, Von der neuen Weltenergieordnung zur Neuen Weltwirtschaftsordnung, in: IP 1975/76, S. 57–77, und Hansheinrich Kruse, Die Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ), in: EA, 5/1976, S. 147 ff. Zur Abschlusserklärung der Vorbereitungsstagung vgl. IP 1975, S. D 280.

¹⁶ Dies läßt sich an verschiedenen Verlautbarungen des amerikanischen Außenministers Henry Kissinger ablesen. Vgl. hierzu Catherine B. Gwin, The Seventh Special Session. Toward a new Phase of Relations between the Developed and Developing States?, in: *Sauvant/Hasenpflug*, a.a.O. (Anm. 11), S. 103 f.

Während bis dahin beispielsweise die nicht reziproken „Allgemeinen Zollpräferenzen“ im GATT nur als Ausnahmeregeln akzeptiert waren, sollte die Tokio-Runde neue Verhaltensregeln für den Welthandel beschließen, nach denen eine unterschiedliche Behandlung der Entwicklungsländer im GATT als Regel und nicht mehr als Ausnahme „legalisiert“ wurde.

Eine siebte Verhandlungsgruppe, die einen entsprechenden Rahmen für neue Verhaltensregeln ausarbeiten sollte, wurde zwar erst im November 1976 auf einen Vorschlag Brasiliens hin eingerichtet. Bereits die Deklaration vom September 1973, mit der die Tokio-Runde eröffnet worden war, hatte jedoch die Bedeutung von Präferenzregeln für Entwicklungsländer als wichtigen Reformpunkt für die GATT-Verhandlungen akzeptiert. Insofern war der Fortschritt in den Verhandlungen seit Februar 1975 auch als Fortschritt in den Bemühungen der Entwicklungsländer zu werten, einen für sie zentralen Punkt der neuen Weltwirtschaftsordnung, die ungleiche Behandlung Ungleicher, in den GATT-Regeln zu verankern.¹⁷

Noch bedeutsamer für einen Klimawechsel im Verhältnis Entwicklungs- und Industriestaaten dürfte der Abschluß der Lomé-Konvention (AKP-Abkommen) zwischen der EG und 46 afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten vom 18. Februar 1975 gewesen sein.¹⁸ Die politische Bedeutung dieses Abkommens inmitten der Auseinandersetzung um eine neue Weltwirtschaftsordnung ging weit über seine ökonomische Bedeutung hinaus. Ebenso wie schon im Falle der beiden Jaunde-Abkommen konnten die zumeist aus dem afrikanischen Raum stammenden Entwicklungsländer die Optionen des zollfreien Marktzugangs kaum nutzen, weil sie im verarbeitenden Sektor, in dem – relativ – die höchste Zollprotektion herrscht, nicht wettbewerbsfähig waren. Das Protektionsniveau war aber, absolut gesehen, bereits so niedrig, daß andere Entwicklungsländer die Präferenzmarge der AKP-Staaten leicht durch Produktionskostenvorteile hätten überkompensieren können. Als überwiegende Rohstoffexporteure hatten die AKP-Staaten bei drei Vierteln ihrer Exporte in die EG auch ohne Präferenzen einen zollfreien Marktzugang, weil Rohstoffe in vielen Fällen nicht mit Zöllen belastet waren. Auch die STABEX-Zahlungen machten 1975/76 nur knapp 20 Prozent der westdeutschen Entwicklungshilfe zugunsten der begünstigten Länder aus. So konnte kaum von einer erheblichen Diskriminierung der Länder gesprochen werden, die, obwohl sie die fraglichen Rohstoffe anboten, STABEX-Zahlungen nicht erhielten.

¹⁷ Vgl. hierzu ausführlich GATT (Hrsg.), *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations*, Genf, April 1979.

¹⁸ Vgl. Hans-Broder *Krohn*, Das Abkommen von Lomé zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den AKP-Staaten, in: *EA*, 6/1975, S. 177 ff. und *ders.*, Die Rolle der EG im Nord-Süd-Dialog, in: *IP* 1973/74, S. 241–254, bes. S. 243 ff. Der vollständige Vertragstext findet sich in: Europäisches Parlament, *Sitzungsdokumente 1975–76*, Dokument 212/75, 2. 9. 1975, PE 41.664. Für Auszüge vgl. *IP* 1976, S. D 164 ff.

DIE SIEBTE SONDER-GENERALVERSAMMLUNG DER
VEREINTEN NATIONEN*Mehr Realitätsnähe der Entwicklungsländer*

Es hätte kaum einen besseren Test für die Dauerhaftigkeit der Entkrampfung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern geben können als die Siebte Sonder-Generalversammlung (SGV) der Vereinten Nationen vom 1. bis 16. September 1975,¹⁹ also die Konferenz des Forums, von dem die Konfrontation ein Jahr zuvor ausgegangen war. Im Vorfeld zur SGV hatten Sondierungstreffen zwischen OECD-Staaten und gemäßigten Entwicklungsländern stattgefunden, die ebenso beruhigend wirkten wie die kurz vor der SVG getroffene Entscheidung des Internationalen Währungsfonds,²⁰ den offiziellen Goldpreis abzuschaffen, Goldverkäufe aus Fondsbeständen durchzuführen und den Gewinn an Entwicklungsländer entsprechend ihren Quoten im Fonds zu übertragen sowie Studien über die Errichtung eines „Trust Fund“ durchzuführen.²¹

Wichtigstes Ergebnis der SGV war, daß im Rohstoffkomplex der Kartellansatz eindeutig von der Abkommenslösung einschließlich Lagerhaltung und langfristigen Liefer- und Abnahmeverpflichtungen abgelöst wurde. Die ernüchternden Ergebnisse der Kartelle hatten seit der Dakar-Konferenz ihre Wirkungen auf die Entwicklungsländer nicht verfehlt. In der Schlußerklärung vom 16. September 1975²² tauchten Produzentenvereinigungen namentlich nicht mehr auf. Statt dessen nahmen die Entwicklungsländer die von den Industriestaaten favorisierten Vorstellungen für eine Stabilisierung der Exporterlöse immerhin schon „zur Kenntnis“; hier zeigte sich die positive Wirkung des Lomé-Abkommens.

Definitive Entscheidungen zum Rohstoffkomplex wurden jedoch nicht getroffen. Abgesehen davon, daß die SGV dafür nicht das geeignete Forum war, äußerten die Industrieländer auch nach wie vor Bedenken gegen das mit massiven Eingriffen in den Preismechanismus behaftete Paket „Rohstoff-Programm“. Die Positionen wurden offengehalten, d.h. die weitere Diskussion wurde an die 1976 stattfindende Vierte UNCTAD-Konferenz in Nairobi überwiesen. „Weichere“ Standpunkte als zuvor zeigten sich auch in der Frage der Bindung von Exportpreisen an die Entwicklung der Importpreise. Eine

¹⁹ Zu den wichtigsten Dokumenten vgl. IP 1975, S. D 579 ff. Eine ausführliche Dokumentation findet sich in BMWZ (Hrsg.), Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 51, Bonn, November 1975.

²⁰ Vgl. IP 1975, S. D 599 ff.

²¹ Der Trust Fund war als Anlage der Gewinne aus den Goldverkäufen gedacht. Die Erträge aus dem Fund sollten Entwicklungsländern zugute kommen.

²² Resolution 3362 (S-VII), in: IP 1975, S. D 583-95.

solche Indexierung hatten die Industriestaaten stets abgelehnt. Durch die Verwendung von Begriffen wie „Verbesserung der Austauschrelationen (terms of trade) für Entwicklungsländer“ bei „Erhaltung der Realeinkommen“ wurde der Gedanke jetzt für die Industrieländer annehmbarer gestaltet.

Ähnliches galt für einige andere Punkte: 1. Bei den „Allgemeinen Zollpräferenzen“ forderten die Entwicklungsländer nicht mehr den Wegfall der Mengenbeschränkungen;²³ 2. bei der Entwicklungshilfe verzichteten die Entwicklungsländer schließlich darauf, das 0,7-Prozent-Ziel an die jährlichen Nettozahlungen zu binden (nach Abzug der Rückflüsse wie Zinszahlungen und Tilgung) und ein striktes Zeitlimit für alle Industrieländer hinsichtlich der Erfüllung des Ziels zu setzen; 3. die Forderung nach Verstaatlichung ausländischer Direktinvestitionen nach nationalem Recht wurde nicht mehr erhoben; 4. auch die Forderung, Abwehrmaßnahmen der Industrieländer gegen Produzentenvereinigungen zu verbieten, wurde fallengelassen.

Zu den unproblematischen Tagesordnungspunkten gehörten in der Schlußabstimmung – weil sie keine unmittelbaren Leistungen der Industriestaaten mit sich brachten – das 25-Prozent-Ziel der UNIDO sowie die Bereitschaft der Industriestaaten, die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern im Technologietransfer zu verstärken. Deutlichen Dissens, der im Schlußdokument teils durch Offenhaltung (Verschiebung auf Nairobi), teils auch durch wenig aussagekräftige Formelkompromisse kaschiert wurde, gab es hinsichtlich einer Reihe anderer Forderungen der Entwicklungsländer: die Schaffung neuer Sonderziehungsrechte mit der Entwicklungsfinanzierung zu verbinden, ein Schuldenmoratorium für alle Entwicklungsländer zu vereinbaren sowie die Industrieländer zur Kompensation wechselkursbedingter Kaufkraftverluste bei den von Entwicklungsländern gehaltenen Reservewährungen zu verpflichten.

In der Frage der Agrarproduktion bekannten sich die Entwicklungsländer zu einer gewissen Eigenverantwortlichkeit; der Agrarprotektionismus vieler Industriestaaten, der direkt und indirekt (über das „Abladen“ von Überschüssen auf dem Weltmarkt) negative Anreize für die Steigerung der Agrarproduktion in Entwicklungsländern schuf, wurde nur am Rande erwähnt. Allerdings fügte sich diese Vernachlässigung des Preismechanismus in der Produktion und im Handel mit den Agrargütern nahtlos in die „Mengenideologie“ der Entwicklungsländer ein, wonach die großen Agrarproduzenten selbst Läger für Agrarprodukte anlegen und deren – im Schlußdokument spezifizierten –

²³ Dieser Verzicht auf eine Forderung zeigt deutlich die Verhandlungsschwäche der Entwicklungsländer bei Konzessionen, d.h. einseitigen Zugeständnissen der Industrieländer. Obwohl die vielfältigen Mengenbeschränkungen die Zollpräferenzen entscheidend entwerteten und obwohl dies auch in den Industriestaaten häufig kritisiert wurde, konnte selbst eine Allianz von marktwirtschaftlich orientierten Gruppen in den Industriestaaten und den Entwicklungsländern nicht verhindern, daß zunehmend Mengenbeschränkungen eingeführt wurden.

Vorräte in Krisensituationen an bedürftige Entwicklungsländer verteilen sollten.

Insgesamt bestätigten zwar die Ergebnisse der Siebten SGV eine anhaltende Klimaverbesserung im Vergleich zur Konferenz von Dakar. Aber diese Wandlung beruhte vor allem auf der von Taktik bestimmten Einsicht der Entwicklungsländer, daß eine Fortsetzung der verbalen Konfrontation keinen Erfolg versprach.

Die größten Gegensätze auf der Siebten SGV hatten sich nicht – wie hätte vermutet werden können – in der Rohstofffrage gezeigt. Da die Entwicklungsländer die Lösung dieser Frage als Paket verschiedenartiger Einzelaspekte verstanden, war es bis zu konkreten Detailverhandlungen, in denen beispielsweise die Besonderheiten der einzelnen Rohstoffe, die Finanzierungsmodalitäten der „buffer stocks“ oder auch die Funktionen und Kompetenzen eines Gemeinsamen Fonds zu klären waren, noch ein weiter Weg. Solange man im allgemeinen verblieb, konnte der Dissens verdeckt bleiben.

Anders verhielt es sich mit den Fragen, die das internationale Währungssystem betrafen und die bisher ausschließlich von Industriestaaten behandelt worden waren. Die Forderungen der Entwicklungsländer liefen darauf hinaus, Transferelemente mit der Schaffung von Sonderziehungsrechten beim Internationalen Währungsfonds (IWF) zu verbinden. Damit wäre die Gefahr entstanden, daß sich die Schaffung internationaler Liquidität nicht mehr allein an währungs-, sondern auch an entwicklungspolitischen Zielen ausrichtete – mit der Folge, daß es zu einer übermäßigen Vermehrung der Sonderziehungsrechte hätte kommen können, Entwicklungshilfe also gleichsam inflatorisch finanziert worden wäre. Diese Forderung kollidierte mit dem Ziel der Industriestaaten, im IWF nur eine währungspolitische Institution zu sehen und einen neuen Inflationsschub über internationale Geldschöpfung zu verhindern.

DER AUFTAKT ZUR VIERTEN WELTHANDELSKONFERENZ

Das Ministertreffen der „Gruppe der 77“ in Manila

Die ersten Verhandlungsrunden zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu Beginn des Jahres 1976 erweckten bei den Entwicklungsländern Ungeduld und Enttäuschung über die ihrer Meinung nach unverkennbare Verzögerungstaktik der Industriestaaten. Dieses Urteil betraf nicht nur die KIWZ-Tagungen. Es galt auch für die UNCTAD-Unterausschüsse, die IWF-Ministertagung sowie die GATT-Verhandlungen im Rahmen der Tokio-Runde, die in der Frage der Handelsliberalisierung im Agrarbereich zwischen der EG und den USA festgefahren waren. Nach Meinung der

Entwicklungsländer hatten sie auch keinen Fortschritt aufzuweisen in der Frage, wie die in der Tokio-Erklärung versprochene Sonderbehandlung der Entwicklungsländer im GATT „legalisiert“ werden sollte. Die Enttäuschung der Entwicklungsländer beruhte auch darauf, daß die Rezession von 1974/75, die eine Preisbaisse bei Rohstoffen, hohe Leistungsbilanzdefizite der Entwicklungsländer und entsprechende Schuldenzuwächse sowie eine geringe Neigung der Industriestaaten zu großzügiger Anwendung der Allgemeinen Zollpräferenzen gezeigt hatte, nun allmählich abklang und daher das Verhalten der Industriestaaten noch weniger gerechtfertigt erschien.

Vor diesem Hintergrund weitete sich der Erwartungshorizont der Entwicklungsländer im Hinblick auf die Nairobi-Konferenz der UNCTAD erheblich aus. Die Entwicklungsländer unternahmen alle Anstrengungen, in Vorverhandlungen zur Nairobi-Konferenz untereinander den Forderungskatalog zu konzentrieren und abzustimmen. Ihre wichtigste Vorbereitungskonferenz fand vom 2. bis 7. Februar 1976 als Ministertreffen der „Gruppe der 77“ in Manila statt.²⁴

Der Preiseinbruch für Rohstoffe von 1975 ebenso wie die sprunghaft wachsenden Schulden der Entwicklungsländer veranlaßten die „Gruppe der 77“, den Hauptakzent ihres Aktionsprogramms auf den Rohstoffaspekt und auf den Ressourcentransfer zu lenken. Der einseitig begünstigte Zugang zu den Industrieländermärkten für Halb- und Fertigwaren aus Entwicklungsländern sowie die multilateralen Zollverhandlungen in der Tokio-Runde traten dagegen in den Hintergrund. Relativ ausführlich beschäftigte sich die Ministertagung mit der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern, die über die regionalen Zusammenschlüsse hinaus durch ein globales System von Zollpräferenzen für den Handel der Entwicklungsländer untereinander gefördert werden sollte. Zollpräferenzen, aber auch Zollunionen oder Freihandelszonen bedeuteten, daß nicht allen Handelspartnern Zollsenkungen und damit ein verbesserter Marktzugang eingeräumt werden sollte. Die Kehrseite dieses Vorteils für einzelne Länder war also die Diskriminierung anderer Länder. Nach Art. XXIV des GATT war eine derartige Abkehr von der Gleichbehandlung aller Länder (Meistbegünstigung) erlaubt, wenn Zollunionen bzw. Freihandelszonen eingerichtet oder Abkommen zur künftigen Einrichtung derartiger Zonen geschlossen wurden. Ob es den Entwicklungsländern vor allem darum ging, den Wettbewerb zwischen den von Präferenzen begünstigten Ländern zu intensivieren, oder vor allem leistungsfähige Anbieter außerhalb der Ländergruppe von ihren Märkten fernzuhalten

²⁴ Das Ergebnis dieses Treffens ist im Aktionsprogramm und der Erklärung von Manila festgehalten und kann als Positionspapier der Entwicklungsländer für die Nairobi-Konferenz angesehen werden. Der vollständige Text der Manila-Deklaration und des Aktionsprogramms findet sich in UNCTAD, TD/195, 12. 2. 1976, GE.76-62076, 77/MM(III)/49. Zu Auszügen vgl. IP 1976, S. D 404-408.

beziehungsweise aus diesen Märkten herauszudrücken, war schwer abzuschätzen. Immerhin machten sie als Gruppe deutlich, daß ein globales System von Zollpräferenzen für sie eng mit der Forderung nach einer „collective self-reliance“, d.h. nach einem Rückgang von Importen aus den Industriestaaten und statt dessen mehr Handel untereinander, verbunden war. Die These, daß sie im kollektiven Abkoppeln von den Industriestaaten ein wichtiges Element einer neuen Weltwirtschaftsordnung sahen, war demnach nicht von der Hand zu weisen.

Das Aktionsprogramm von Manila

Der Rohstoffteil des Aktionsprogramms enthielt erstmalig eine Liste der Rohstoffe, für die nach dem Willen der Entwicklungsländer Ausgleichsläger eingerichtet werden sollten. Es wurden folgende 18 Produkte – später als Nairobi-Rohstoffe bezeichnet – genannt, wobei diese Liste lediglich die wichtigsten Produkte wiedergab: Bananen, Bauxit, Kakao, Kaffee, Kupfer, Baumwolle und Baumwollgarn, Hartfasern, Eisenerz, Jute und Juteerzeugnisse, Mangan, Fleisch, Phosphat, Kautschuk, Zucker, Tee, Holz, Zinn sowie pflanzliche Öle, einschließlich Olivenöl und Ölsaaten.

Zentrales Element des Rohstoffprogramms sollte ein Gemeinsamer Fonds zur Finanzierung der Läger und ihrer Operationen sowie der genannten anderen Maßnahmen im Bereich der Produktdiversifizierung sein. Daneben enthielt der Rohstoffteil die bekannten Forderungen nach langfristigen Liefer- und Abnahmegarantien, Indexierung sowie Verbesserung der Exporterlös-Stabilisierung im IWF. Als Alternative zum Gemeinsamen Fonds wurden internationale Finanzierungsinstitutionen genannt, die die Harmonisierung der einzelnen Lagerhaltungspolitiken sowie die Finanzierung und Koordinierung nationaler Läger übernehmen sollten. Unabhängig davon wurde die Clearing-Funktion einer zentralen Finanzierungseinrichtung betont.

Alternative Schätzungen zum Finanzbedarf individueller Fonds für die einzelnen Läger gegenüber einem zentralen Fonds ließen erwarten, daß diese Clearing-Funktion einen geringeren Finanzbedarf für den zentralen Fonds zur Folge gehabt hätte, als es bei individuellen Fonds der Fall gewesen wäre. Dies lag daran, daß die Preisbewegungen der Rohstoffe nicht synchron verlaufen, so daß sich Aus- und Einzahlungen als Folge von Käufen und Verkäufen im Gemeinsamen Fonds nicht kumulieren, sondern bis auf gewisse Spitzen ausgleichen. Der Fonds hätte also nur diese Spitzen zu finanzieren.²⁵

Nicht nur vom Umfang innerhalb des Aktionsprogramms her, sondern vor allem hinsichtlich der unmittelbaren finanziellen Belastungen für die Industriestaaten überragte der Teil des Aktionsprogramms, der sich mit dem Ressour-

²⁵ Vgl. *Baron* u.a., a.a.O. (Anm. 6), S. 15 ff.

centransfer befaßte, alle anderen Aspekte in dem Programm. Die „Gruppe der 77“ forderte u.a.: 1. für die ärmsten Entwicklungsländer eine Streichung ihrer Schulden; 2. für die vom Zahlungsbilanzproblem besonders betroffenen Länder ebenfalls eine Streichung, zumindest aber eine Stundung des Schuldendienstes; 3. Hilfsprogramme multilateraler Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen; 4. eine Konsolidierung kurzfristiger privater Schulden, d.h. Umwandlung in langfristige Schulden ebenfalls durch die Institutionen; 5. eine Entwicklungssteuer in den Industriestaaten, um den Fluß öffentlicher Entwicklungshilfe zu verstetigen; 6. Zinssubventionen, um den Strom zinsgünstiger Kredite zu vervielfachen; 7. das Nettoprinzip in der Entwicklungshilfe, d.h., nur die jährlichen Auszahlungen (Kreditzusagen abzüglich der Rückflüsse aus Tilgung und Zinszahlung) sollten als Entwicklungshilfe im Sinne des 0,7-Prozent-Ziels angesehen werden; 8. eine Festlegung, nach der mindestens 90 Prozent der offiziellen Entwicklungshilfe als nichtrückzahlbare Zuschüsse oder Kredite zu IDA-Bedingungen²⁶ vergeben werden sollen; 9. mehr Programm- statt Projekthilfe, um die Eigenverantwortlichkeit der Empfängerländer hinsichtlich der Auswahl des Finanzierungszweckes zu erhöhen; 10. größere Entscheidungsbefugnisse im internationalen Währungssystem; 11. keine Auflagen des IWF bei Zahlungsbilanzhilfen bezüglich der zu verfolgenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen; 12. die Stärkung der Sonderziehungsrechte (SZR) als Ersatz für Gold und andere Reservewährungen, wobei die Schaffung neuer SZR – wie schon oft gefordert – mit zusätzlicher Entwicklungsfinanzierung gekoppelt werden sollte.

Das Programm von Manila bestätigte im übrigen den Trend, das Ziel des Ressourcentransfers auf den öffentlichen Sektor zu konzentrieren. Die Zielgröße – ein Prozent des Sozialprodukts der Industrieländer für den *gesamten* Ressourcentransfer (einschließlich privater Direktinvestitionen) – sollte nur noch als „broad indicator of financial cooperation“ angesehen und damit abgewertet werden. Mit dieser Formulierung wurde der These einiger Industriestaaten, darunter der Bundesrepublik, widersprochen, daß sie durch die Erfüllung dieses Ziels über private Kapitalströme zumindest einen Teil der übernommenen Verpflichtungen beim Ressourcentransfer erfüllt hätten.

Der Wert des Aktionsprogramms von Manila lag weniger im Ökonomischen begründet; die Präzisierung und Prioritätensetzung waren im wesentlichen das Ergebnis vorangegangener UNCTAD-Vorarbeiten (Rohstoffe) bzw. Ausdruck einer unmittelbaren Relevanz (Schulden).²⁷ Er lag vielmehr in der

²⁶ IDA-Kredite, benannt nach der International Development Association, einem Schwesterinstitut der Weltbank, sind besonders günstige Kredite für die ärmsten Entwicklungsländer. Diese Kredite sind zinslos bei einer jährlichen Bearbeitungsgebühr von 0,75 Prozent des ausgezahlten Teils des Kredits und haben eine Laufzeit von 50 Jahren sowie zehn tilgungsfreie Jahre.

²⁷ Ob das Schuldenproblem so unabwendbar und exogen bestimmt war, wie es die „Gruppe der 77“ in Manila darstellte, kann im übrigen aus ökonomischer Sicht bezweifelt werden. Viele Entwicklungsländer haben Zahlungsbilanzkrisen durch eigenes wirtschaftspolitisches Fehlverhalten

politischen Weichenstellung für die Nairobi-Konferenz drei Monate später. Die Entwicklungsländer gingen so gut vorbereitet, vor allem aber so geschlossen wie nie zuvor in eine Verhandlungsrunde mit den Industriestaaten. Dies erwies sich auf der Nairobi-Konferenz um so mehr als Aktivposten für die Entwicklungsländer, als die Industriestaaten zu keiner geschlossenen Haltung fanden.

DIE VIERTE WELTHANDELSKONFERENZ VON NAIROBI

Die Industriestaaten in der Defensive

Der Verlauf der Konferenz von Nairobi (5. bis 31. Mai 1976)²⁸ verdeutlichte vor allem, daß sich die Industriestaaten seit der Verabschiedung der Charta weiter von einem einheitlichen Gegenkonzept entfernt hatten. Zwischen den marktwirtschaftlich orientierten Ländern USA und Bundesrepublik, die auf der Konferenz durchweg kritisch als „hardliners“ etikettiert wurden, und der vor allem von den Niederlanden, Norwegen und Schweden vertretenen Konsens-Position nahm vor allem Frankreich eine ordnungspolitisch ambivalente Haltung ein.²⁹ An dieser Uneinheitlichkeit scheiterte der Versuch einiger EG-Mitglieder, die Gemeinschaft im wichtigsten Punkt der Tagesordnung, dem Rohstoff-Programm mit dem Gemeinsamen Fonds, auf eine einstimmige Stellungnahme festzulegen: Die Niederlande, unterstützt von Norwegen und Schweden, sprachen sich für einen Gemeinsamen Fonds aus, während die anderen Industrieländer einen derartigen materiellen Konsens mit den Entwicklungsländern für verfrüht hielten und statt dessen auf einen prozeduralen Konsens hinarbeiteten. Sie wollten die Rohstofffrage offenhalten und gemeinsam mit den Entwicklungsländern in den kommenden Jahren Rohstoff

ten heraufbeschworen, indem sie durch verzerrte Faktorpreise und überbewertete Wechselkurse überkommene Produktionsstrukturen konserviert und/oder Produktionsstrukturen einseitig am eigenen Binnenmarkt ausrichteten. Sie machten es sich dadurch außerordentlich schwer, ihr Exportangebot der Weltnachfrage anzupassen, d.h. es auf nichttraditionelle Erzeugnisse vor allem aus dem Fertigwarenereich umzustellen.

²⁸ Aus der Fülle der Literatur über die Nairobi-Konferenz vgl. die Zusammenfassungen von Hans *Friderichs*, Nairobi und die Folgen, in: *EA*, 16/1976, S. 517 ff.; *BMWZ* (Hrsg.), Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 53, Bonn, Juni 1976; eine ausführliche Dokumentation findet sich bei Werner *Gatz* (Hrsg.), unter Mitwirkung von Ludwig *Beth*, Herbert *Weise* u.a., Auswertung der Dokumentation der vierten Welthandels- und Entwicklungskonferenz (Wissenschaftliche Schriftenreihe des *BMWZ*, Bd. 32), Baden-Baden 1978. Auszüge aus den Dokumenten finden sich in: *IP* 1976, S. D 401 ff.

²⁹ Siehe hierzu auch die Analyse von Charles *Zorgbibe*, der Frankreichs Position gegenüber der neuen Weltwirtschaftsordnung als pragmatisch und einem „Bilateralismus à la carte“ zuneigend beschreibt. Charles *Zorgbibe*, Frankreich und die „neue Weltwirtschaftsordnung“, in: *EA*, 16/1976, S. 535 ff.

für Rohstoff die Frage der Eignung für ein Verbraucher/Produzenten-Abkommen prüfen und – falls diese Frage positiv beantwortet würde – anschließend die Details eines derartigen Abkommens erarbeiten.

Von diesen Verhandlungen über einzelne Rohstoffe abgetrennt sollte über den Gemeinsamen Fonds beraten werden, und zwar auf einer Konferenz, die bis spätestens März 1977 einzuberufen war. Dieser prozedurale Kompromiß setzte sich letztlich durch.³⁰ Dabei konnten die Entwicklungsländer immerhin erreichen, daß der Verhandlungsgegenstand auf die bereits im Aktionsprogramm von Manila genannten 18 Rohstoffe eingengt wurde. Da mit zunehmender Einengung des Verhandlungsgegenstandes die Wahrscheinlichkeit abnahm, daß die Industrieländer zuletzt doch noch das gesamte Rohstoffpaket ablehnten, waren damit nicht nur die Weichen für Detailverhandlungen in den beiden kommenden Jahren gestellt. Nairobi markierte wohl auch den Beginn einer Phase, an deren Ende die Entwicklungsländer zumindest Teile ihrer Vorstellungen über einen administrierten Rohstoffhandel verwirklicht sahen.

Schuldenproblem und Handelspolitik

Der zweite Hauptaspekt des Aktionsprogramms von Manila, das Schuldenproblem, wurde weniger kontrovers diskutiert. Die Entwicklungsländer verzichteten auf einige ihrer Forderungen wie allgemeine Ad-hoc-Hilfsprogramme, Schuldenkonferenz und Wegfall der Einzelfallprüfung (statt dessen automatische Entscheidung über Stundung und Umschuldung nach bestimmten Krisenindikatoren). Die Industrieländer setzten sich hier insofern durch, als sie nach wie vor auf Fall-für-Fall-Prüfungen bestanden, aber eine schnelle und konstruktive Prüfung der Umschuldungsersuchen zusagten. Hierbei sollten vor allem die ärmsten Entwicklungsländer berücksichtigt werden, obgleich ihre Schuldenprobleme nicht nur absolut, sondern auch gemessen an der Relation zwischen Schuldendienst und Export bei weitem nicht die

³⁰ Die USA, Japan, Großbritannien und die Bundesrepublik lehnten bis zum Konferenzende den Gemeinsamen Fonds ab, stimmten jedoch zuletzt dem prozeduralen Kompromiß zu. Dabei mußten vor allem die USA, die bereits vor Nairobi Rohstoffabkommen bei Kaffee und Zinn unterschrieben hatten und zu Verhandlungen über Ausgleichslager für Kakao ebenso bereit waren wie zu einer ständigen Erzeuger/Verbraucher-Tagung für Kupfer, erheblich von ihren ursprünglichen Vorschlägen abweichen. Diese sahen vor allem die Gründung einer internationalen Ressourcenbank vor, die Kapital zur Erschließung und Vermarktung von natürlichen Ressourcen mobilisieren und Rohstoff-Bonds herausgeben sollte. Aus diesen Bonds sollten in erster Linie Käufe von Rohstoffen aber auch Ausgleichslager finanziert sowie Erlöse stabilisiert werden. Der Antrag auf Prüfung eines derartigen Konzepts wurde in Abwesenheit vieler Entwicklungsländer abgelehnt. Siehe zu den Einzelheiten die Rede des amerikanischen Außenministers Henry Kissinger, abgedruckt in: *BMWZ* (Hrsg.), *Materialien* Nr. 53, a.a.O. (Anm. 28), S. 36–38.

Größenordnung des Schuldenproblems fortgeschrittener Entwicklungsländer mit einem hohen Bedarf an Technologie- und Energieimport erreichten.³¹

Während die beiden wichtigsten Themen mit einem prozeduralen Konsens endeten, war dies bei der Abstimmung über transnationale Unternehmen nicht zu erreichen. Die Industrieländer teilten nicht die Forderung der Entwicklungsländer, multinationale Unternehmen stärker zu kontrollieren, Einheimische sozusagen durch „internationales Dekret“ an den transnationalen Unternehmen zu beteiligen sowie auf die Produktionsentscheidung dieser Unternehmen in Richtung forciertem Weiterverarbeitung von Rohstoffen in Entwicklungsländern einzuwirken. 16 Industrieländer enthielten sich bei dieser Resolution (97) der Stimme.

Der größte inhaltliche Konsens zwischen den beiden Blöcken war in der Handelspolitik zu erzielen (Resolution 91 und 96). Die Konferenzteilnehmer erkannten die Fortschritte in den Verhandlungen der Tokio-Runde ausdrücklich an, wobei die Mehrheit vor allem die Verhandlungen über einen neuen Verhaltensrahmen (framework for conduct) im Auge hatte. Zwar wurde eine siebte Verhandlungsgruppe für dieses Thema erst im November 1976 auf Vorschlag von Brasilien eingerichtet; bereits im Mai 1976 war jedoch eine grundsätzliche Übereinstimmung zwischen den beiden Blöcken erkennbar, die Absichtserklärung von Tokio vom September 1973 zu verwirklichen. Damit wären die Allgemeinen Zollpräferenzen legaler Bestandteil des GATT geworden statt wie bisher lediglich eine Ausnahme.

Die Nairobi-Konferenz griff dieser GATT-Entscheidung praktisch dadurch vor, daß sie die Zollpräferenzen über die ursprüngliche Gültigkeitsdauer von zehn Jahren, d.h. über 1981 hinaus verlängerte. Eine Entscheidung darüber konnte den Industriestaaten nicht schwerfallen, da durch die Ergebnisse der Tokio-Runde, wie sie auch ausfallen würden, in jedem Fall der Wert der Präferenzen gemindert würde. Dies lag daran, daß als Folge der Zollsenkungen innerhalb der Tokio-Runde, die vor allem den Handel der Industriestaaten untereinander betrafen, der Zollvorteil für Produkte der Entwicklungsländer gegenüber Gütern aus Industrieländern schrumpfen würde. Auch mußte gesehen werden, daß die Zollpräferenzen, trotz unzweifelhafter Verbesserungen (u.a. Ausdehnung der Präferenzen auf einige Agrarprodukte, Abschaffung einiger Höchstmengenregeln für die ärmsten Entwicklungsländer), auch nach Nairobi sichtbare „Webfehler“ enthielten, auf die sich die Kritik aus marktwirtschaftlicher Sicht konzentrierte.³²

³¹ Ein Land wie Brasilien, Spitzenreiter in der Rangliste unter den Entwicklungsländern nach Schulden und Schuldendienst, wies eine ungünstigere Relation zwischen Schuldendienst und Export auf als die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder.

³² Siehe hierzu vor allem Tracy Murray, *Trade Preferences for Developing Countries*, London 1977. Zu den „Webfehlern“ gehörten der Ausschluß der Produkte aus den Präferenzen, bei denen heimische Produzenten in den Geberländern bedroht werden könnten, die Behinderung von lieferstarken Ländern, um weniger lieferstarken Ländern „ein Stück vom Präferenzkuchen“ zu

Alle anderen Themenkomplexe – vielleicht mit Ausnahme der Stärkung des Technologietransfers,³³ der wegen seiner materiellen Unverbindlichkeit für die Industriestaaten relativ schnell „abgehakt“ werden konnte – standen in ihrer Bedeutung hinter der Rohstofffrage, dem Schuldenthema sowie der Handelspolitik zurück. In den meisten Fällen liefen die Ergebnisse der Resolutionen bei den Randthemen darauf hinaus, neue Verhandlungsrunden (beispielsweise über den Verhaltenskodex für den Technologietransfer) oder neue Untersuchungen (Handel zwischen Entwicklungsländern sowie Handel zwischen Entwicklungsländern und sozialistischen Staaten) anzuregen.

Die Resonanz der einzelnen Industriestaaten auf die Nairobi-Ergebnisse spiegelte die Unterschiede wider, die schon vorher in der Bereitschaft der Staaten bestanden hatten, auf die Forderungen der Entwicklungsländer einzugehen. Während die USA Enttäuschung über das Scheitern ihres Vorschlages für eine internationale Ressourcenbank äußerten, gaben die Niederlande mit ihrem Urteil über die Rohstoff-Resolution (als „Basis für einen Prozeß“, der zu einer „neuen und gerechteren Struktur in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern führen“ könne)³⁴ ziemlich genau die Position der Entwicklungsländer wieder.

Auf mehreren Arbeitstagen der KIWZ in der zweiten Jahreshälfte wurde die Rohstoffdiskussion von Nairobi wieder aufgegriffen³⁵ – nicht zuletzt weil die USA erneut den Vorschlag unterbreiteten, eine internationale Ressourcenbank zu gründen, die das Erschließen neuer Rohstoffvorkommen in Entwicklungsländern durch Garantien und finanzielle Beteiligung fördern sollte. Nach wie vor blieben die KIWZ-Verhandlungen, was konkrete Ergebnisse anlangt, hinter ihrem hohen Anspruch zurück, so daß die für Dezember 1976 vorgesehene Schlußtagung verschoben werden mußte.

Diese Verzögerungen zeigten, daß die Industriestaaten der Forderung der Entwicklungsländer, das gesamte Themenpaket der Neuen Weltwirtschaftsordnung auf die Tagesordnung zu setzen, anhaltenden Widerstand entgegensetzten. Entsprechend deutlich fiel die Kritik der Entwicklungsländer, sofern sie gleichzeitig Mitglieder der Blockfreien waren, am Ablauf der KIWZ anläßlich der Fünften Gipfelkonferenz Blockfreier Staaten in Colombo (16. bis 19. August 1976) aus.

sichern, eine Unsicherheit bei den Entwicklungsländern, ob sogenannte quasi-sensible Güter von Restriktionen im Laufe eines Jahres erfaßt werden oder nicht, sowie das Junktim zwischen der Beteiligung von Entwicklungsländern an Selbstbeschränkungsabkommen (Welttextilabkommen) und der Gewährung von Präferenzen.

³³ Siehe hierzu Henning Wegener, Technologietransfer von Industriestaaten in Entwicklungsländer, in: EA, 16/1976, S. 527 ff.

³⁴ Zitiert nach IP 1976, S. D 404.

³⁵ Vgl. IP 1976, S. D 421–424.

Wie schon auf der Rohstoffkonferenz von Dakar im Februar 1975, präsentierten die Blockfreien auch in Colombo die verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen allen Entwicklungsländern im Rohstoff-, Währungs- und Handelsbereich als Gegenstrategie für den Fall eines Scheiterns des Nord-Süd-Dialogs innerhalb der UNCTAD. Eine gewisse Kritik an UNCTAD IV und der Tatsache, daß sich die dort beteiligten Entwicklungsländer vorwiegend mit prozeduralen Ergebnissen zufriedenstellen ließen, war aus der Wirtschaftserklärung von Colombo³⁶ herauszulesen.

Dies und die erwogenen Gegenstrategien, die durchweg auf eine wirtschaftliche Abkoppelung vom Norden hinausliefen, ließen den Schluß zu, daß sich die Blockfreien 1975/76 erheblich weniger kompromißbereit und damit auch wirtschaftspolitisch realitätsferner zeigten als die „Gruppe der 77“ und die von ihnen mitgetragene UNCTAD. Diese Konstellation war nicht neu. Sie hatte nicht zuletzt dazu geführt, daß die „Gruppe der 77“ die Blockfreien in ihrer Bedeutung als wirtschaftspolitisches Interessenorgan der Entwicklungsländer ablösen konnte.

ZUSAMMENFASSENDE BEURTEILUNG

Sieht man von den Arbeitstagen der KIWZ in der zweiten Jahreshälfte 1976 sowie der turnusmäßigen Jahresversammlung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbankgruppe in Manila (2. bis 8. Oktober 1976)³⁷ ab, so war die Vierte Welthandelskonferenz von Nairobi die letzte bedeutende Verhandlungsrunde zwischen den beiden Interessenblöcken in der Periode 1975/76. Bei einem Vergleich der Ausgangssituation, gekennzeichnet durch die Verabschiedung des Aktionsprogramms auf der Sechsten Sonder-Generalversammlung sowie durch die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, mit dem Verhandlungsstand nach Nairobi ließen sich zwei wesentliche Schlüsse ziehen:

³⁶ Zu den Dokumenten, die eine Wirtschaftserklärung sowie ein Aktionsprogramm für wirtschaftliche Zusammenarbeit enthalten, vgl. IP 1976, S. D 561 ff., vor allem S. D 575–588.

³⁷ Zu den Dokumenten von Manila vgl. IP 1976, S. D 592 ff. Die IWF-Tagung in Manila bestätigte im wesentlichen die Entscheidungen der Kingston-Tagung über die „Demonetisierung“ des Goldes. Zudem wurden vor dem Hintergrund der überwundenen Rezession in den Industriestaaten die Chancen für eine Überwindung der Zahlungsbilanzprobleme der Entwicklungsländer diskutiert und relativ positiv beurteilt. Zentrales Anliegen für den Entwicklungsausschuß des IWF war in Manila die Aufstockung der Mittel der International Development Association. Des weiteren wurden Industrieländer aufgefordert, den Zugang der Entwicklungsländer zu ihren Kapitalmärkten zu erleichtern. Konkrete entwicklungspolitische Schritte waren in Manila nicht zu erwarten. Im Hinblick auf die Zahlungsbilanzschwierigkeiten vieler IWF-Mitglieder betonte aber der Interimsausschuß, wie notwendig es sei, daß Defizitländer durch Dämpfung der Inlandsnachfrage, Umlenkung von Ressourcen in den Exportsektor sowie durch eine stärkere Rolle der Wechselkurse in diesem Anpassungsprozeß Eigenanstrengungen zur Bewältigung der Schwierigkeiten unternähmen.

Erstens, die Industriestaaten sahen sich durch die für sie überraschende Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung zunächst in die Defensive gedrängt. Konsequente Ablehnung (USA) oder aber Enthaltungen (die EG-Staaten in ihrer Mehrzahl) charakterisierten diese Defensivhaltung, die durch ein gemeinsam entwickeltes und vertretenes Alternativkonzept der Industriestaaten vielleicht hätte abgelöst werden können. Gerade die Diskussion um das zentrale Element der neuen Weltwirtschaftsordnung, den Rohstoffkomplex, zeigte aber, daß sich die Industriestaaten nicht auf ein Alternativkonzept einigen konnten. Alternative Vorstellungen reichten von marktwirtschaftlichen Konzepten wie z. B. dem amerikanischen Vorschlag zu einer internationalen Ressourcenbank bis zum weitgehenden Einverständnis zu administrativ gelenkten Rohstoffmärkten (Schweden, Niederlande).

Dieser fehlenden Geschlossenheit war es im wesentlichen zuzuschreiben, daß sich die Industriestaaten in ihrer Gesamtheit bis Ende 1976 nie völlig aus ihrer Defensivposition lösen konnten und daß in Nairobi marktwirtschaftliche Konzepte in der politischen Isolation versandeten. Die Nichterfüllung des 0,7-Prozent-Ziels gerade durch marktwirtschaftlich ausgerichtete Länder trug mit zu deren Isolation bei. Aus dieser Situation heraus konnten sich die Industriestaaten nur auf den gemeinsamen Nenner verständigen, strittige Fragen offenzuhalten und einen prozeduralen Konsens mit den Entwicklungsländern zu erzielen, d.h. weitere Konferenzen für 1977/78 einzuberufen. Dabei mußten sie konzedieren – beispielsweise in der Frage des Gemeinsamen Fonds –, daß der Themenrahmen auf Teilaspekte der Forderungen der Entwicklungsländer verengt und letztlich ein „point of no return“ im Verhandlungsprozeß überschritten würde. Am Ende, so nahm man an, stünde dann mit großer Wahrscheinlichkeit ein Kompromiß, der zumindest einige Forderungen der Entwicklungsländer erfüllen würde.

Die fehlende Gemeinschaftsstrategie eröffnete einzelnen Industrieländern allerdings auch die Möglichkeit, frei von Harmonisierungszwängen partielle Vereinbarungen auf regionaler wie auf sektoraler Ebene mit Entwicklungsländergruppen zu treffen. Beispiele dafür gab es bereits vor 1975 (so unterschieden sich die jeweiligen Länderschemata der Allgemeinen Zollpräferenzen teilweise erheblich voneinander), aber auch in der Periode 1975/76, wie das Lomé-Abkommen und erste Ansätze zu Kooperationen zwischen der EG und ASEAN³⁸ zeigten. An der Geschlossenheit der Entwicklungsländer in den UN- oder Blockfreien-Gremien änderte sich zwar dadurch zunächst nichts. Die partiellen Ansätze bereicherten aber die großen Verhandlungsrunden um diskussionswürdige Teilaspekte (wie das Schema einer Stabilisierung der Exportertlöse), auf die sich alle Industrieländer, hätten sie unter einem Harmonisierungszwang gestanden, kurzfristig kaum hätten einigen können. Im ganzen war

³⁸ Vgl. hierzu: Die Europäische Gemeinschaft und ASEAN, in: *Europa-Information*, 2/78, Brüssel, April 1978.

jedoch die Position der Industrieländer durch die Suche nach prozeduralen Kompromissen gekennzeichnet.

Zweitens, auf der Seite der Entwicklungsländer waren zwei, allerdings nicht gleichgewichtige Positionen erkennbar; zum einen die letztlich erfolgreiche Haltung der „Gruppe der 77“, zum anderen die der Bewegung der Blockfreien. Von Beginn des Jahres 1975 an favorisierte die erstgenannte Organisation als zentralen Hebel einer neuen Weltwirtschaftslösung Abkommen zwischen Produzenten und Verbrauchern durch das integrierte Rohstoffprogramm. Während die UNCTAD bereits Detailanalysen über wesentliche Bestandteile dieses Programms (Warenlager, Gemeinsamer Fonds) ausarbeiten ließ, hielt die Bewegung der Blockfreien auf der Konferenz von Dakar, stimuliert durch den OPEC-Erfolg und politisch auf Konfrontationskurs gegenüber den Industriestaaten, am Kartellansatz fest. Der Kartellansatz steht dabei stellvertretend für das grundsätzliche Credo der Blockfreien, durch verstärkte Kooperation unter den Entwicklungsländern die Verhandlungsmacht gegenüber den Industriestaaten zu stärken. Auch die zahlreichen Mißerfolge der Produzentenvereinigungen änderten bis zur Gipfelkonferenz der Blockfreien in Colombo nichts an dieser Priorität.³⁹

Diese Unterschiede waren nicht allein dadurch zu erklären, daß innerhalb der UNCTAD Industriestaaten einen, wenn auch nur quantitativ begrenzten, Einfluß auf Resolutionen nehmen konnten, während Industrieländer in der Gruppe der Blockfreien nicht vertreten waren.⁴⁰ Unterschiedliche, zum Teil auch widersprüchliche Strategien zeigten sich 1975/76 auch bei Regionalorganisationen bzw. einzelnen Entwicklungsländern in ihrem Verhalten zum einen innerhalb der Interessengruppe der Entwicklungsländer und zum anderen als

³⁹ Es gibt weitere Hinweise für eine Kompromißhaltung der UNCTAD und einen Konfrontationskurs der Blockfreien. Äußerte sich beispielsweise in Nairobi UNCTAD befriedigt über die Entwicklung der multilateralen Handelsverhandlungen, so schritten – nach Meinung der Blockfreien – zehn Wochen später in Colombo die gleichen multilateralen Handelsverhandlungen nur schleppend voran und waren zudem sehr begrenzt. Vgl. IP 1976, S. D 409, sowie IP 1976, S. D 575.

⁴⁰ Vgl. zu weiteren, in die Gründungsgeschichte der beiden Organisationen zurückreichenden Erklärungsansätzen für unterschiedliche Strategien von UNCTAD und den Blockfreien John D.B. Miller, *The Politics of the Third World* (Chatham House Essays No. 15), London, New York, Toronto 1966. Zur These einer zunächst als Arbeitsteilung gedachten Rollenverteilung zwischen Blockfreien und UNCTAD (die Blockfreien als verschärfendes Element von Spannungen zwischen Nord und Süd mit dem Ziel der Öffnung von Verhandlungsspielräumen, in die UNCTAD dann hineinstoßen würde) vgl. auch Robert A. Mortimer, *The Third World Coalition in International Politics*, New York 1980, S. 70. Auch Mortimer räumt indessen ein (S. 87 f.), daß spätestens auf der Gipfelkonferenz in Colombo die Blockfreien einen eigenständigen wirtschaftspolitischen Rang für sich beanspruchten und somit keineswegs einen Alleinvertretungsanspruch von UNCTAD in der Frage der neuen Weltwirtschaftsordnung zu akzeptieren gedachten. Er leitet dieses Aufbegehren der Blockfreien allerdings lediglich aus den Grundsatzpositionen ab und geht nicht auf die unterschiedlichen Positionen in der Kernfrage, nämlich der Organisation der Rohstoffmärkte, ein.

autonome Verhandlungspartner. So stützten die schwarzafrikanischen Staaten innerhalb der Blockfreien einerseits den Kartellansatz in der Rohstofffrage, während sie andererseits als AKP-Signatarstaaten die STABEX-Lösung⁴¹ befürworteten. Diese schloß aber eine Stabilisierungspflicht der EG aus, wenn der Erlösrückgang auf eine die Ausfuhren ungünstig beeinflussende Handelspolitik des betreffenden AKP-Staates zurückzuführen war. Denkbar war, daß auch ein Erlösrückgang als Folge der Exportmengeneinschränkung innerhalb eines Kartells von der EG als ein derartiges Selbstverschulden gewertet werden würde.

Was einzelne Entwicklungsländer anlangt, so machten Industriestaaten in bilateralen Verhandlungen zwar häufig die Erfahrung, daß kollektives Abstimmen und autonomes Verhalten zwei verschiedene Dinge waren. Ein Aufweichen der Front der Entwicklungsländer wäre indessen nicht von außen, d.h. von der Seite der Industrieländer, sondern nur von innen, beispielsweise durch das Aufbrechen von Interessengegensätzen etwa zwischen rohstoffexportierenden und -importierenden Entwicklungsländern möglich gewesen. In den Jahren 1975/76 konnte dies durch die ökonomisch oft inkonsistente, politisch aber erfolgreiche Politik der UNCTAD verhindert werden.

⁴¹ Vgl. Krohn, Die Rolle der EG..., a.a.O. (Anm. 18), bes. S. 249–251.