

Nunnenkamp, Peter

Article — Digitized Version

Der Nord-Süd-Dialog, Zwischenperiode vielfältiger Detailverhandlungen vor UNCTAD V

Die internationale Politik

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

Suggested Citation: Nunnenkamp, Peter (1982) : Der Nord-Süd-Dialog, Zwischenperiode vielfältiger Detailverhandlungen vor UNCTAD V, Die internationale Politik, ISSN 0539-158X, Oldenbourg, München, pp. 67-79

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/3441>

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.

DER NORD-SÜD-DIALOG
ZWISCHENPERIODE VIELFÄLTIGER
DETAILVERHANDLUNGEN VOR UNCTAD V

Von Peter Nunnenkamp

DIE AUSGANGSLAGE NACH DER VIERTEN
WELTHANDELSKONFERENZ VON NAIROBI

Im Mai 1976 wurde auf der Vierten Welthandelskonferenz in Nairobi (UNCTAD IV) Bilanz der bisherigen Auseinandersetzungen über die Forderungen der Entwicklungsländer nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung (NWWO) gezogen und gleichzeitig der Rahmen für die weiteren Verhandlungen der nächsten Jahre abgesteckt. Besonders in den Bereichen Rohstoffe und Verschuldung waren die Ergebnisse von UNCTAD IV für den Fortgang der Gespräche von großer Wichtigkeit. Die Entwicklungsländer hatten ein umfassendes System von Rohstoff-Marktregelungen entworfen. Das Integrierte Rohstoffprogramm¹ umfaßte:

- ein System internationaler Ausgleichslager für 18 agrarische, mineralische und industrielle Rohstoffe;
- einen Gemeinsamen Fonds zur Finanzierung derartiger Ausgleichslager („Erstes Fenster“), wobei die Mittel von den Erzeuger- und Verbraucherländern aufzubringen wären; gleichfalls sollte der Fonds Forschungs- und Entwicklungsprogramme der Entwicklungsländer, ihre industrielle Diversifizierung sowie die Verbesserung der Vermarktung von Rohstoffen finanziell fördern („Zweites Fenster“);
- multilaterale Versorgungs- und Abnahmeverpflichtungen für weitere Rohstoffe, für die keine Ausgleichslager geschaffen würden und
- ein Schema von Kompensationszahlungen zur Verstetigung der Exporterlöse.

Die Industrieländer widersetzten sich vor allem dem Gemeinsamen Fonds, der nach dem Plan der „Gruppe der 77“ nicht nur über eigene Finanzmittel verfügen sollte, sondern auch über die abzuschließenden Rohstoffabkommen hinaus auf den Rohstoffmärkten intervenieren dürfte. So blieb die Rohstofffrage in Nairobi inhaltlich offen; man einigte sich lediglich darauf, in den

¹ Vgl. die Manila-Deklaration und das Aktionsprogramm, Anfang 1976 auf einem Ministertreffen der „Gruppe der 77“ als Positionspapier der Entwicklungsländer für UNCTAD IV verabschiedet, in: UNCTAD/TD/195, 12. 2. 1976; Auszüge in: IP 1976, S. D 404 ff., und Rolf Langhammer, Industrie- und Entwicklungsländer in der Auseinandersetzung um eine Neue Weltwirtschaftsordnung, in: IP 1975/76, S. 35-56.

folgenden Jahren zu prüfen, ob einzelne Rohstoffe sich für Abkommen zwischen Produzenten und Verbrauchern eignen, und gegebenenfalls über die Ausgestaltung derartiger Abkommen zu verhandeln. Gleichzeitig sollte schon Anfang 1977 erneut über die Forderung nach dem Gemeinsamen Fonds beraten werden.

Auch in der Frage der internationalen Verschuldung von Entwicklungsländern wurden kaum Fortschritte erzielt: Die Industrieländer, die darauf beharrten, jeden Einzelfall getrennt zu prüfen, waren nur bereit, die Verschuldungssituation einzelner Entwicklungsländer mit einem besonders niedrigen Pro-Kopf-Einkommen daraufhin zu analysieren, ob spezifische Schuldenerleichterungen erforderlich und sinnvoll seien. Dagegen erwartete die „Gruppe der 77“ folgende Zusagen:²

- die globale Streichung der offiziellen Schulden der ärmsten Entwicklungsländer;
- die Stundung des Schuldendienstes aus öffentlichen Krediten für die sogenannten „most seriously affected countries“;
- eine Konsolidierung der kommerziellen Schulden für interessierte Entwicklungsländer und
- die Einberufung einer Schuldenkonferenz zwischen den wichtigsten Gläubigerstaaten sowie interessierten Schuldern, die Richtlinien für Schuldenerleichterungen erarbeiten sollte.

Wie in diesen beiden entscheidenden Fragen machten die Industrieländer auch in anderen Bereichen (z. B. Kontrolle multinationaler Unternehmen, Richtlinien für den Technologietransfer) keine inhaltlichen Zugeständnisse. Für die meisten kontroversen Punkte wurden statt dessen neue Verhandlungsrunden in verschiedenen Gremien und Kommissionen angeregt, die sich unter der Ägide der UNCTAD auf jeweils einen Problemkomplex konzentrieren sollten. Die Industrieländer blieben durch diese Hinhaltenaktik in der Defensive, in die sie spätestens seit der Formulierung der Manila-Deklaration und des Aktionsprogramms durch die „Gruppe der 77“ gedrängt worden waren. Das Fehlen einer gemeinsamen Alternative, die den Vorstellungen der Entwicklungsländer von einer NWWO offensiv hätte entgegengestellt werden können, ließ für die folgenden Jahre einen allmählichen Prozeß nachlassenden Widerstands vermuten. Mit der Dauer der Verhandlungen über die Hauptforderungen der Entwicklungsländer, die zunehmend in technisch-ökonomische Detailuntersuchungen einmündeten, wurde es immer schwieriger, das Forderungspaket noch in Bausch und Bogen abzulehnen. Der Abschluß der Pariser Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ) bestärkte diese Erwartungen schon bald.

² Vgl. neben den erwähnten Dokumenten Klaus *Boeck*, Finanzierungsprobleme im Rahmen des Nord-Süd-Dialogs, in: Wolfgang *Wessels* (Hrsg.), *Europa und der Nord-Süd-Dialog*, Bonn 1977, S. 51 ff., bes. S. 56.

DER ABSCHLUSS DER KONFERENZ ÜBER INTERNATIONALE WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT

Die Pariser Nord-Süd-Konferenz, ursprünglich als Dialog zwischen Erdölproduzenten und -konsumenten über Energiefragen geplant, hatte sich bald zu einer Auseinandersetzung über die Hauptelemente einer NWWO entwickelt, in der sich alle beteiligten Entwicklungsländer, ob erdölexportierend oder -importierend, zur „Gruppe der 19“ zusammengeschlossen hatten. Den ölproduzierenden Mitgliedern der „Gruppe der 77“ war es gelungen, ihre Isolierung zu verhindern, indem sie ihre Verhandlungsmacht in den Dienst der Forderungen nach einer NWWO stellten.³ Allerdings wurde die OPEC-These, wonach eine gemäßigte Ölpreispolitik zufriedenstellende KIWZ-Ergebnisse voraussetzen würde, schließlich auch von einigen ölimportierenden Staaten der „Gruppe der 19“ zurückgewiesen, die weitere drastische Ölpreissteigerungen unter allen Umständen ablehnten.

Die Schlußkonferenz der KIWZ (30. Mai bis 2. Juni 1977),⁴ wegen des Wechsels der amerikanischen Präsidentschaft von Gerald Ford auf Jimmy Carter um ein halbes Jahr verschoben,⁵ enttäuschte die Entwicklungsländer, die von der neuen US-Administration eine grundlegende Neuorientierung der Nord-Süd-Politik erhofft hatten. Zwar wurden einige handels- und entwicklungshilfepolitische Zugeständnisse gemacht: So sollte das bisher äußerst restriktiv gehandhabte allgemeine Präferenzsystem zugunsten von Entwicklungsländerexporten verbessert und der besonderen Lage der Dritten Welt in den multilateralen Handelsverhandlungen des GATT Rechnung getragen werden.⁶ Ferner verpflichteten sich die Industrieländer, in einer Sonderaktion zugunsten von Entwicklungsländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen eine Milliarde Dollar bereitzustellen⁷ und versprachen, Hilfe für den Ausbau der Infrastruktur vor allem in Afrika zu leisten.

³ Vgl. Wolfgang Hager, Die Rohstoffproblematik im Nord-Süd-Dialog, in: Wessels (Hrsg.), ebd., S. 39 ff.; Louis Turner, Die Rolle des Öls im Nord-Süd-Dialog, in: EA, 4/1977, S. 102 ff.

⁴ Dokumente zur Schlußtagung der KIWZ finden sich in: IP 1977, S. D 471 ff. Zu den Ergebnissen neben den Darstellungen in: Wessels (Hrsg.), ebd., vgl. Edmund P. Wellenstein, Der Pariser „Nord-Süd-Dialog“. Die Konferenz über internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ), in: EA, 17/1977, S. 561 ff.; Immo Stabreit, Die Ergebnisse der KIWZ im Energiebereich, in: EA, 17/1977, S. 571 ff.

⁵ Vgl. Robert A. Mortimer, The Third World Coalition in International Politics, New York 1980, bes. S. 103.

⁶ Bereits Ende 1976 hatte man sich in der Tokio-Runde darauf geeinigt, eine sogenannte Framework Group zu bilden, in der die Sonderstellung der Entwicklungsländer im Rahmen des GATT definiert werden sollte, um diese stärker in die industrielle internationale Arbeitsteilung einzugliedern.

⁷ Bereits auf der Londoner Konferenz der Staats- und Regierungschefs (7. u. 8. 5. 1977) hatten die wichtigsten Industrienationen angekündigt, die öffentliche Entwicklungshilfe substantiell zu erhöhen (vgl. IP 1977, S. D 315 ff.).

Diese Konzessionen erschienen der „Gruppe der 77“ aber als nicht ausreichend. Das Leistungsbilanzdefizit ihrer (netto)ölimportierenden Mitglieder machte 1976 immer noch ca. 25 Milliarden Dollar aus; die ausstehenden längerfristigen Schulden öffentlicher und öffentlich garantierter Art waren weiter auf knapp 140 Milliarden Dollar angestiegen.⁸ Um so bedauerlicher war es, daß die zentrale Frage, auf welche Weise die internationale Verschuldungssituation der Entwicklungsländer verbessert werden könnte, kontrovers blieb.⁹ Zumindest die Entwicklungsländer mit niedrigen Pro-Kopf-Einkommen beharrten weiter auf einem generellen Schuldenerlaß. Die Gegenargumentation der Industrieländer, daß undifferenzierte Lösungen nachteilige Wirkungen auf die zukünftige Kreditwürdigkeit aller Staaten der Dritten Welt haben könnten, schien vor allem den lateinamerikanischen Schwellenländern einzuleuchten, die fürchteten, ihren bislang überwiegend guten Zugang zu den internationalen Kreditmärkten zu verlieren.¹⁰ Da diese Entwicklungsländer ihre Bedenken aber nicht öffentlich äußerten, wurde ein offener Bruch zwischen den Repräsentanten der „Gruppe der 77“ vermieden.¹¹

Ein ähnliches Ungleichgewicht zwischen geklärten und weiterhin umstrittenen Fragen kennzeichnete auch die anderen Verhandlungskomplexe. In der Energiekommission konnte man sich zwar auf die Notwendigkeit verständigen, alle Energiequellen zu entwickeln, nicht jedoch auf eine künftige Ölpreisentwicklung, die für alle Seiten akzeptabel gewesen wäre. OPEC-Bestrebungen, die Kaufkraft der Erlöse aus Energieexporten mittels Indexierung zu sichern, wurden von den Industrieländern abgelehnt. Auf der anderen Seite konnte sich die „Gruppe der 8“¹² nicht mit ihrem Wunsch durchsetzen, einen dauerhaften Konsultationsmechanismus für Energiefragen zwischen Produzenten und Konsumenten einzurichten, obwohl auch energiearme Entwicklungsländer diesem Vorschlag positiv gegenüberstanden und somit ein weiteres Mal Risse in der Front der Entwicklungsländer sichtbar wurden.¹³

Auch die vereinbarte Errichtung eines Gemeinsamen Fonds im Bereich der Rohstofffragen täuschte über weiterhin bestehende schwerwiegende Mei-

⁸ Vgl. International Monetary Fund (Hrsg.), *World Economic Outlook*, Washington, D.C., Mai 1980.

⁹ Gleiches galt für einen Verhaltenskodex für multinationale Unternehmen und für den Zugang der Entwicklungsländer zu den Märkten für Fertig- und Halbfertigwaren, Probleme, die ebenfalls in der KIWZ-Kommission für Entwicklungsfragen behandelt wurden. Vor allem die letzte Streitfrage, in der Fortschritte zum beiderseitigen Nutzen sehr erwünscht gewesen wären, verdeutlicht, daß die Industrieländer nicht imstande waren, geschlossen ein überzeugendes Alternativkonzept zu den Vorstellungen der Entwicklungsländer von einer NWWO zu präsentieren.

¹⁰ Vgl. *Boeck*, a.a.O. (Anm. 2), S. 57 f. und *Hager*, a.a.O. (Anm. 3), S. 40.

¹¹ Vgl. *Reginald Dale*, *The Quest for a New Order*, in: *FT*, 24. 6. 1977.

¹² Sie umfaßte die Europäische Gemeinschaft, die Schweiz, Schweden, Spanien, die Vereinigten Staaten, Kanada, Japan und Australien.

¹³ Vgl. *Hager*, a.a.O. (Anm. 3), S. 39 f. und *Mortimer*, a.a.O. (Anm. 5), S. 108.

nungsverschiedenheiten zu dessen konkreter Zweckbestimmung sowie finanzieller und organisatorischer Ausgestaltung hinweg. Gerade in dieser Frage bestätigte sich jedoch, daß die Entwicklungsländer mit ihrer Strategie, ihre zentralen Anliegen immer wieder auf den verschiedenen Foren zum Verhandlungsgegenstand zu machen, erfolgreich darin waren, die anfänglich brüske Ablehnung der Industrieländer allmählich aufzuweichen. Die beharrliche Strategie der Entwicklungsländer, dem Norden zukünftig weitere Zugeständnisse abzutrotzen, kam auch darin zum Ausdruck, daß sie sich mit den Ergebnissen der KIWZ sehr unzufrieden zeigten,¹⁴ obwohl sie sich zumindest in einigen Punkten durchgesetzt hatten.

Die von der „Gruppe der 8“ über den Abschluß der KIWZ geäußerte Zufriedenheit kann dagegen wohl nur so ausgelegt werden, daß sie gemäß ihrer defensiven Vorgehensweise in der Diskussion über eine NWWO einen weiteren Zeitgewinn erzielt hatte. Überdies hoffte sie vermutlich darauf, daß sich der Differenzierungsprozeß innerhalb der „Gruppe der 77“ bei den geplanten Detailverhandlungen verstärken würde. Obwohl diese Annahme durch die Erfahrungen mit der KIWZ durchaus begründet erschien, war gleichfalls zu erwarten, daß auch die Front der Industrieländer weiter abbröckeln würde und die „hardliners“ USA und Bundesrepublik Deutschland, um nicht in die Isolierung zu geraten, ihre ordnungspolitischen Bedenken allmählich fallenlassen würden.¹⁵

Die Chancen, eigene Vorstellungen in den Nord-Süd-Verhandlungen durchzusetzen, hatten sich nach dem Ende der KIWZ in Paris eher zugunsten der Entwicklungsländer verschoben: Die Gespräche waren in die UNCTAD zurückverlegt worden, in die Institution, die die Interessen der Entwicklungsländer nach deren Auffassung am wirkungsvollsten vertrat, und in der die Dritte Welt ein starkes Übergewicht hatte. Gleichzeitig wurden die energiepolitischen Probleme, die die Industrieländer stärker in den Vordergrund schieben wollten, aus dem Nord-Süd-Dialog weitgehend verdrängt. Da an dieser Frage die scheinbare Interessensharmonie der Entwicklungsländer am ehesten zu zerbrechen drohte, wurde die Gefahr des Auseinandertreibens der „Gruppe der 77“ begrenzt.

DIE RÜCKVERLAGERUNG DER GESPRÄCHE IN DEN UNCTAD-RAHMEN

Die KIWZ beendete Mitte 1977 eine Phase, in der auf „Mammut-Verhandlungskonferenzen“ die vielfältigen Aspekte der Nord-Süd-Problematik gleichzeitig gelöst werden sollten. Der Dialog wurde in den folgenden 18 Monaten in

¹⁴ Vgl. IP 1977, S. D 490 ff., bes. S. D 496.

¹⁵ Vgl. Rudolf Herlt, Bonn auf dem Rückzug, in: *Die Zeit*, 10. 6. 1977.

Gremien verlagert, die sich auf jeweils einen Fragenkomplex konzentrieren sollten. Problembezogene Detailverhandlungen waren vor allem für die beiden strittigen Fragen, das Rohstoffproblem sowie die internationale Verschuldungssituation der Entwicklungsländer, geplant, um Kompromisse zu erleichtern.

Der Kompromiß in der Rohstofffrage

Der auf der UNCTAD IV vereinbarte Zeitplan der weiterführenden Detailverhandlungen über die rohstoffpolitischen Forderungen der „Gruppe der 77“ sah bereits für Anfang 1977 eine erste Konferenz über den Gemeinsamen Fonds vor. In den Vorbereitungsrunden versuchten die Entwicklungsländer, nachträglich die in Nairobi erzielte prozedurale Regelung aufzuwerten, indem sie behaupteten, der Rohstofffonds sei bereits beschlossene Sache und es gehe nur noch darum, verschiedene Einzelfragen zu klären. Diese Auslegung der Nairobi-Beschlüsse wurde von den Industrieländern verworfen.¹⁶ Die grundsätzliche Einigung über die Schaffung eines Gemeinsamen Fonds zeichnete sich auf der vierwöchigen Verhandlungskonferenz (7. März bis 3. April 1977) in Genf zwar bereits ab,¹⁷ wurde aber von den Industrieländern bis zur Abschlußtagung der KIWZ hinausgezögert. Die Fortschritte in den Gesprächen über einzelne Stabilisierungsabkommen im Rahmen des Integrierten Rohstoffprogramms waren eher noch geringer: Bis Mitte des Jahres konnte man sich, Kautschuk ausgenommen, in keinem Fall auf die notwendigen Maßnahmen verständigen, so daß noch keine Verhandlungskonferenz einberufen worden war.¹⁸

Seit UNCTAD IV waren bereits 18 Monate vergangen, als man sich im zweiten Teil der Verhandlungskonferenz über den Gemeinsamen Fonds (7. November bis 2. Dezember 1977) daranmachen konnte, die Vielfalt der strittigen Punkte über seine Funktion und Ausgestaltung zu diskutieren.¹⁹ Die Vorstellungen der „Gruppe der 77“ von einem zentralen Fonds, der über eigene Finanzmittel (die Entwicklungsländer hielten 6 Milliarden Dollar für erforderlich) verfügen und eigenständige Interventionsbefugnisse auf den Rohstoffmärkten haben sollte, wurden von den entwickelten Ländern

¹⁶ Vgl. *Nachrichten für Außenhandel*, 1. 2. 1977.

¹⁷ So äußerte der britische Botschafter Gordon Barrass abschließend, die Industrieländer seien „politisch verpflichtet, die Verhandlungen in Richtung auf die Schaffung eines gemeinsamen Fonds fortzusetzen“ (vgl. *NZZ*, 6. 4. 1977). Vgl. auch die Auszüge aus der Pressekonferenz des britischen Premierministers Jim Callaghan nach der Tagung des Europäischen Rates in Rom am 26. 3. 1977, in: *IP* 1977, S. D 238 f.

¹⁸ Vgl. *Blick durch die Wirtschaft*, 15. 7. 1977.

¹⁹ Vgl. C. Fred Bergsten, Ein umfassendes Programm für internationale Rohstofffragen, in: *EA*, 20/1977, S. 711 ff.

abgelehnt. Sie schrieben vielmehr den einzelnen Rohstoffabkommen, soweit sie zustande kämen, die Hauptverantwortung für die Aufbringung der notwendigen Mittel zu. Der Gemeinsame Fonds hätte danach nur die Funktion einer Clearingstelle, in der die Konten der produktspezifischen Abkommen geführt würden (Verrechnung von Finanzierungssalden). Das „Pool-Konzept“ sollte den notwendigen Finanzbedarf gegenüber einer Lösung reduzieren, die eine gegenseitige Finanzhilfe zwischen den einzelnen Abkommen ausschloß, da die Preisschwankungen nicht für alle eingeschlossenen Rohstoffe synchron verlaufen dürften.

Trotz der unterschiedlichen Vorstellungen über die Kompetenzen des Gemeinsamen Fonds hatten die Industrieländer bis Ende 1977 von ihren ordnungspolitischen Bedenken gegenüber dem Integrierten Rohstoffprogramm der UNCTAD weitere Abstriche gemacht: Der Gemeinsame Fonds war nun als „Schlüssel zur Erreichung der Ziele des Integrierten Rohstoffprogramms“ akzeptiert. Dies bedeutete eine Abkehr von einer lange verfochtenen Position, die den Abschluß internationaler Rohstoffabkommen zur Voraussetzung für die Gründung des Gemeinsamen Fonds machte.²⁰ Auch wurde dem „Zweiten Fenster“ des Fonds grundsätzlich zugestimmt, dessen Einzelheiten weiter verhandelt werden sollten.

Unstimmigkeiten zwischen den Industrieländern (insbesondere die nord-europäischen Staaten und Holland waren in den verschiedenen Verhandlungsstadien in der Regel zu größeren Zugeständnissen bereit) erleichterten es den unnachgiebigen Staaten der Dritten Welt, wie Tansania, sich am Ende des Jahres 1977 wiederum durchzusetzen: Sie veranlaßten die „Gruppe der 77“, die UNCTAD-Verhandlungskonferenz mit dem Argument zu suspendieren, auf seiten „einiger Industrieländer“ fehle der Wille, selbst den fundamentalen Aspekten des Fonds zuzustimmen.²¹ Diese Argumentation war zwar sachlich unbegründet; das Beharren auf dem rohstoffpolitischen Maximalkonsens zwischen den verschiedenen Entwicklungsländergruppen schien aber geeignet, die dort ebenfalls existierenden Auffassungsunterschiede zu verdecken. So wurden Kompromisse zum „Zweiten Fenster“ dadurch erschwert, daß dieses nicht zuletzt als Integrationsinstrument diene, mit dem auch die Entwicklungsländer auf das Integrierte Rohstoffprogramm eingeschworen werden sollten, die aufgrund ihrer Produktionsstruktur von der Rohstoffpreisstabilisierung nicht profitieren konnten.²²

²⁰ Diese Position vertrat der amerikanische Präsident Jimmy Carter noch im März 1977 vor den Vereinten Nationen (vgl. IP 1977, S. D 224 ff.); sie lag auch dem Plan des französischen Finanzministers Jean-Pierre Fourcade zugrunde. Vgl. Sidney *Weintraub*, Ein gemeinsamer Fonds für die Finanzierung von Rohstoff-Ausgleichslagern, in: *EA*, 10/1977, S. 303 ff.; zur Haltung der OECD-Länder vor der Verhandlungsrunde im November siehe auch *Bergsten*, ebd., bes. S. 716 ff.

²¹ Vgl. *NZZ*, 2. 12. 1977.

²² Vgl. *Mortimer*, a.a.O. (Anm. 5), S. 119.

Da in weiteren Sitzungen im Rahmen der UNCTAD im März und Juli 1978 die Standpunkte zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nicht angenähert werden konnten,²³ geriet der in Nairobi aufgestellte Fahrplan zur Rohstoffproblematik völlig durcheinander. Dies galt nicht nur für den Gemeinsamen Fonds, sondern ebenfalls für die parallel gelaufenen Beratungen über die rohstoffspezifischen Stabilisierungsabkommen. Hier drohte ein nahezu vollständiger Fehlschlag:²⁴ In den zwei Jahren seit UNCTAD IV konnte man von den 18 Rohstoffen der sogenannten Nairobi-Liste lediglich für Zucker ein (erneuertes) Abkommen schließen,²⁵ sowie bei Tee und Kautschuk Verhandlungsfortschritte erzielen.²⁶

Die Schwierigkeiten, sich auf einzelne Rohstoffabkommen zu einigen, resultierten nicht zuletzt daraus, daß in mehreren Fällen auch Produzenteländer der Dritten Welt die Durchführbarkeit und sogar die Wünschbarkeit von Abkommen gemäß dem Integrierten Rohstoffprogramm anzweifelten:²⁷ So weigerten sich bei Kaffee die Haupterzeuger Brasilien und Kolumbien, Ausgleichslager in das Abkommen einzubauen. Auch die wichtigsten Weltmarkt-Anbieter von Phosphaten, Marokko und Jordanien, opponierten gegen eine internationale Vereinbarung. Dieses Verhalten war geeignet, die UNCTAD-Strategie insgesamt zu diskreditieren und die Verhandlungsposition der Industrieländer zu stärken. Die Rechnung des Nordens, der darauf hoffte, daß Detailverhandlungen die Entwicklungsländer zunehmend entzweien würden, schien doch noch aufzugehen.

Unter den gegebenen Umständen – neben den Unstimmigkeiten innerhalb der „Gruppe der 77“ ist auf die von der UNCTAD sehr pessimistisch eingeschätzte Weltwirtschaftslage zu verweisen – waren zusätzliche Konzessionen der Industrieländer in der Rohstoffpolitik unwahrscheinlich. Die Entwicklungsländer schienen deshalb bereit zu sein, von ihren ursprünglichen Forderungen vorläufig Abstriche zu machen. Die im November wiederaufgenommenen Verhandlungen über den Gemeinsamen Fonds wurden zwar ein

²³ Vgl. Wolfgang Graf *Vitzthum*, Neue Weltwirtschaftsordnung und Weltmeeresordnung. Innere Widersprüche bei zwei Ansätzen zu sektoralen Weltordnungen, in: *EA*, 15/1978, S. 455 ff., bes. S. 459 und Otto *Matzke*, Der Gemeinsame Fonds in einer Sackgasse, in: *NZZ*, 27. 5. 1978.

²⁴ Vgl. *FT*, 28. 6. 1978. Details zu einzelnen Rohstoffen finden sich im Artikel von Janet M. *Roewe*, UNCTAD Cites Lack of Progress on Integrated Commodities Program, in: *The Journal of Commerce*, 26. 6. 1978.

²⁵ Selbst hier war die Beteiligung begrenzt (z. B. ohne EG), und es fehlte der Bezug auf das Integrierte Rohstoffprogramm. Vgl. *NZZ*, 21. 3. 1978.

²⁶ Der UNCTAD-Rat billigte im September einen neuen Terminkalender, der nun bis ins Jahr 1981 reichte.

²⁷ Vgl. Otto *Matzke*, Anhaltende Kontroverse über einen gemeinsamen Rohstoff-Fonds, in: *APZ*, Nr. 44, 5. 11. 1977, S. 43 ff., bes. S. 47, sowie den Bericht eines Beobachters: Die Neue Weltwirtschaftsordnung der Entwicklungsländer, in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), *Entwicklungspolitik. Materialien Nr. 64*, Bonn, September 1979, S. 8 ff., bes. S. 16.

weiteres Mal abgebrochen und auf Anfang 1979 vertagt. Dennoch wurden wichtige Elemente eines bevorstehenden Kompromisses bereits sichtbar.²⁸ Danach würde der Fonds nicht selbst an den Märkten intervenieren können, sondern nur die Funktion einer Ausgleichskasse ausüben. Die finanziellen Mittel müßten hauptsächlich von den einzelnen Rohstoffabkommen aufgebracht werden; zusätzliche Regierungsbeiträge würden dagegen eine untergeordnete Rolle spielen.²⁹

Allerdings hatten die Entwicklungsländer bereits ein Instrument gefunden, um den Druck auf die Industrieländer später wieder zu verstärken: Unter dem Begriff „volle Interdependenz von Handel, Finanz- und Währungspolitik“ wollte die „Gruppe der 77“ die UNCTAD, ihren Interessen am stärksten zugeneigt, auf Kosten anderer Institutionen wie des GATT und des Währungsfonds stärken, indem sie mehr Kompetenzen erhalten sollte.³⁰ Bei diesem Vorhaben war allerdings mit erheblichem Widerstand der Industrieländer zu rechnen.

Interessenunterschiede in der Verschuldungsfrage

In der Frage, ob die oft als problematisch angesehene internationale Verschuldungssituation der Entwicklungsländer am besten durch die globalen Lösungsansätze der UNCTAD oder durch eine von den Industrieländern vorgeschlagene Konzentration auf Einzelfälle verbessert werden könnte, war die Verhandlungsposition der Dritten Welt von Anfang an schwächer. Die Entwicklungsländer waren als Schuldner stark vom Wohlwollen der entwickelten Gläubigerländer abhängig. Überdies war es dem UNCTAD-Sekretariat nicht gelungen, auch die hauptsächlich bei privaten Kreditgebern verschuldeten fortgeschritteneren Entwicklungsländer auf die globalen Lösungsansätze festzulegen, indem neben den Forderungen zu den öffentlichen Schulden ebenso die Neuregelung der kommerziellen Kreditbeziehungen verlangt wurde.

Die Verschuldungsprobleme der Schwellenländer, die ihre zukünftige Kreditwürdigkeit auf den internationalen Kapitalmärkten durch ein Beharren auf umfassenden Schuldenerleichterungen gefährdet sahen,³¹ traten darum im Rahmen des multilateralen Verhandlungsprozesses schon bald in den Hintergrund. Die „Gruppe der 77“ konzentrierte sich im folgenden darauf, Zugeständnisse für die öffentlichen Schulden der ärmsten Länder zu errei-

²⁸ Vgl. Klaus P. Krause, Den Industrieländern das Falsche abgerungen, in: *FAZ*, 3. 1. 1979.

²⁹ In den nächsten Monaten mußte man sich darauf konzentrieren, den Umfang der Finanzmittel für den Fonds, den Finanzierungsschlüssel, die Aufgaben des prinzipiell zugestandenen „Zweiten Fensters“ sowie organisatorische Regelungen wie die Verteilung der Stimmrechte festzulegen.

³⁰ Vgl. *Handelsblatt*, 18. 9. 1978 und *Nachrichten für Außenhandel*, 19. 9. 1978.

³¹ Vgl. *NZZ*, 8. 3. 1978.

chen.³² Die Verschuldung von 38 Staaten mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 300 Dollar betrug 1977 knapp 24 Milliarden Dollar.³³ Die Forderung, den am wenigsten entwickelten Ländern ihre Schulden vollständig zu erlassen, bezog sich somit auf weniger als 14 Prozent der öffentlichen und öffentlich garantierten Verschuldung aller Entwicklungsländer ohne eigene Ölvorkommen. Ferner schlugen die Entwicklungsländer vor, eine multinationale Institution zu schaffen, in der Umschuldungsprobleme zu behandeln wären. Hier sollten auch gemeinsam Früherkennungssysteme ausgearbeitet werden, die geeignet wären, Verschuldungskrisen rechtzeitig vorzubeugen. Für den Fall, daß dennoch Probleme bei der Bedienung der Auslandsschulden aufträten, sollte regelgebunden auf der Grundlage von vereinbarten Krisenindikatoren über Stundungen und Umschuldungen entschieden werden. Berechenbare und neutrale Mechanismen sollten Verfahren ersetzen, die oft von den Gläubigerländern bestimmt und von den Schuldern als willkürlich angesehen wurden.³⁴

Selbst dieser erheblich reduzierte Forderungskatalog barg noch genug Konfliktstoff, um eine geplante UNCTAD-Ministerkonferenz zweimal verschieben zu müssen, ehe sie im März 1978 endlich stattfinden konnte. Die Industrieländer, die sich regelgebundenen Lösungsansätzen mehrheitlich widersetzen, um der besonderen Situation einzelner Länder Rechnung tragen sowie zwischen den verschiedenen Ursachen für Verschuldungsprobleme differenzieren zu können, betonten, daß „Verschuldungsprobleme durch adäquate Entwicklungshilfepolitik quasi implizit gelöst werden könnten“.³⁵ Sie verwiesen auf die Unterstützung, die sie bei der Verbesserung der finanziellen Ausstattung internationaler Institutionen gewährten.³⁶ So stimmten sie der Errichtung einer zusätzlichen Finanzierungsfazilität mit überdurchschnittlichen Kreditlaufzeiten („Witteveen-Fazilität“) beim Internationalen Währungsfonds (IWF) zu, die Entwicklungsländern mit schwerwiegenden Zahlungsbilanzproblemen zugute kommen sollte.³⁷ Den besonderen Bedürf-

³² Vgl. Hans Jürgen Petersen, Die Verschuldung der Entwicklungsländer als Problem der Nord-Süd-Beziehungen, in: *EA*, 21/1978, S. 693 ff.

³³ Hierbei ist Indien ausgeschlossen. Vgl. IMF (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 8).

³⁴ Vgl. UNCTAD, Trade and Development Board, Selected Issues Relating to the Establishment of Common Norms in Future Debt Reorganizations, Note by the UNCTAD Secretariat, TD/AC. 2/9, 31. 10. 1977.

³⁵ Petersen, a.a.O. (Anm. 32), S. 697.

³⁶ Die Entwicklungsländer, die diese Bereitschaft begrüßten, stellten gleichzeitig weitergehende Forderungen. Beispielsweise wurde angeregt, bei der Allokation von Sonderziehungsrechten durch den IWF ihre besonderen finanziellen Bedürfnisse zu berücksichtigen. Vgl. Group of 24 Advocates Doubling Quotes. Allocation of Additional SDRs with Link, in: *IMF Survey*, 2. 5. 1977.

³⁷ Vgl. die Dokumente zur Tagung des IWF-Interimsausschusses im April 1977, in: IP 1977, S. D 415 ff.; zur Jahresversammlung 1977 des IWF und der Weltbankgruppe in Washington, in: IP 1977, S. D 583 ff.; zu internationalen Währungsproblemen im Herbst 1978, in: IP 1978, S. D 607 ff.

nissen der ärmsten Länder sollte in Zukunft noch stärker Rechnung getragen werden, da man die Entwicklungshilfeleistungen auf diese Staaten konzentrieren und dabei besonders günstige Konditionen einräumen wollte. Darüber hinaus erklärten sich die Gläubigerländer Anfang 1978 bereit, die Bedingungen früher gewährter Kredite den neu formulierten Richtlinien im Nachhinein anzupassen.³⁸ Das Ausmaß nachträglicher Schuldenerleichterungen variierte zwischen den einzelnen Industrieländern:³⁹ Während Holland und Großbritannien die Konzessionen auf die „most seriously affected countries“ ausdehnen wollten, Japan und die Vereinigten Staaten mit konkreten Zusagen zögerten, vertrat die Bundesrepublik eine dazwischenliegende Position. Sie bot 30 sehr armen Ländern an, Entwicklungshilfekredite nachträglich in Zuschüsse umzuwandeln; jedoch sollte nicht pauschal verfahren werden, sondern jeder Einzelfall auf Antrag sorgfältig geprüft werden.

Hinsichtlich der allgemeinen Richtlinien, die die „Gruppe der 77“ für die Behandlung von Verschuldungsproblemen aufgestellt sehen wollte, konnten inhaltlich kaum Fortschritte erzielt werden. Einig war man sich lediglich über allgemeine und unverbindliche Postulate.⁴⁰ So sollten Beratungen über Schuldenprobleme

- nur auf Verlangen des Schuldnerlandes aufgenommen werden;
- in einem angemessenen multilateralen Rahmen rechtzeitig erfolgen und dabei die Art der jeweiligen Schwierigkeiten berücksichtigen;
- die ökonomische Situation sowie die Entwicklungsperspektiven des Landes in Rechnung stellen;
- den Interessen von Schuldnern und Gläubigern gleichermaßen gerecht werden.

Wie bei den rohstoffpolitischen Verhandlungen war es den Industrieländern also auch bei den Beratungen zur Verschuldungssituation der Dritten Welt gelungen, die weitgehenden Forderungen aus dem Lager der Entwicklungsländer zumindest teilweise zurückzudrängen. Dies war im Bereich der Verschuldung dadurch erleichtert worden, daß die Interessenunterschiede zwischen verschiedenen Entwicklungsländergruppen hier eher noch ausgeprägter waren und sich nicht durch allgemein gehaltene Forderungskataloge verdecken ließen.

³⁸ Vgl. UNCTAD, Trade and Development Board, Debt and Development Problems of Developing Countries. Resolution adopted by the Trade and Development Board at its Ninth Special Session, TD/B/701, S. 1; NZZ, 11. 3. 1978.

³⁹ Vgl. Erwin Schühmacher, Bonn großzügig gegenüber verschuldeten Entwicklungsländern, in: *Nachrichten für Außenhandel*, 16. 3. 1978.

⁴⁰ Angeregt wurde die Bildung eines internationalen Expertenausschusses, der konkrete Vorschläge zu diesem Fragenkomplex erarbeiten sollte.

DER NORD-SÜD-DIALOG 1977/78

Sieht man von der Schlußtagung der KIWZ in Paris ab, lassen sich die Jahre 1977/78 als eine Zwischenperiode vielfältiger Detailverhandlungen charakterisieren. Die Diskussionen wurden dabei sehr stark von den prozeduralen Kompromissen der Nairobi-Konferenz der UNCTAD, die die inhaltlich kontroversen Fragen offengehalten hatten, sowie von den unbefriedigenden Ergebnissen der KIWZ geprägt. In der Folgezeit wurden nahezu alle umstrittenen Themenbereiche in verschiedenen UNCTAD-Gremien wieder aufgegriffen.⁴¹ Allerdings traten viele Probleme, wie die Kontrolle der Aktivitäten multinationaler Unternehmen und die Rahmenbedingungen des Technologie-Transfers in die Dritte Welt,⁴² fast völlig in den Hintergrund. Das galt in geringerem Maße sogar für den Bereich der Handelspolitik, in dem man sich weitgehend darauf beschränkte, alte Forderungen – etwa nach einem verbesserten Zugang zu den geschützten Märkten der Industrieländer – zu wiederholen und den schleppenden Fortgang der Tokio-Runde des GATT zu verfolgen. In das Zentrum des Nord-Süd-Dialogs rückte dagegen neben der Rohstoffproblematik (und der Neuordnung des Seerechts, die in diesem Beitrag nicht berührt wurde,) die Frage der internationalen Verschuldung der Dritten Welt.

Aus den Verhandlungen zu diesen beiden Komplexen lassen sich einige Schlußfolgerungen ziehen: Dort, wo die Industrieländer durch ihre hinhalten-de Vorgehensweise seit langem in die Defensive gedrängt worden waren, stieg – wie in der Rohstoffproblematik – mit der Dauer des Verhandlungsprozesses die Wahrscheinlichkeit, daß die „Gruppe der 77“ ihre Vorstellungen zu erheblichen Teilen durchsetzen konnte. Wann immer die Mitglieder der OECD dagegen rechtzeitig in der Lage waren, möglichst geschlossen alternative Konzepte zu unterbreiten (wie dies etwa hinsichtlich der Grundsätze für die zukünftige Behandlung von Verschuldungskrisen geschah), war es leichter möglich, Zugeständnisse der Entwicklungsländer zu erreichen. Die Vermutung, im Verlauf der Detailgespräche würden interne Gruppendifferenzen zunehmen, wurde bestätigt. Dies galt weniger für die Industrieländer, die auch in früheren Jahren nie als monolithischer Block aufgetreten waren. In der

⁴¹ Hiervon ausgenommen blieb allerdings die für die Industrieländer zentrale Frage der zukünftigen Energiepolitik der OPEC.

⁴² Die Aktivitäten konzentrierten sich in diesem Bereich darauf, eine geplante Weltwissenschafts- und Technologiekonferenz der Vereinten Nationen vorzubereiten. Die strittigen Punkte einer Regelung des Technologietransfers konnten bisher nicht gelöst werden: Während die Entwicklungsländer eine völkerrechtlich bindende Konvention verlangten, wollten die Industrieländer lediglich über freiwillige Leitlinien verhandeln. Kontrovers blieb weiterhin, auf welche Weise Streitfälle, etwa behauptete Behinderungen des Technologietransfers durch restriktive Geschäftspraktiken multinationaler Unternehmen, geschlichtet werden sollten. Vgl. hierzu *NZZ*, 21. 10. 1978.

„Gruppe der 77“ prägten sich hauptsächlich in der Verschuldungsfrage sehr unterschiedliche Interessen heraus. Es war deshalb nicht verwunderlich, daß gerade hier von den ursprünglich erhobenen globalen Forderungen Abstriche gemacht werden mußten.

Die Verhandlungen der Jahre 1977/78 endeten sowohl im Rohstoff- als auch im Verschuldungsbereich mit einem Kompromiß, der – gemessen an der Ausgangssituation – im ersten Fall für die Entwicklungsländer, im zweiten Fall für die Industrieländer vergleichsweise günstig war. Zuletzt standen die Beratungen immer mehr unter dem Zwang, eine tragfähige Basis für UNCTADV zu schaffen, die Mitte 1979 in Manila stattfinden sollte. Die hierfür vorgesehene Tagesordnung, in der praktisch alle Themen der letzten Jahre wieder aufgegriffen wurden,⁴³ deutete die Unzufriedenheit vieler Entwicklungsländer mit dem bisher Erreichten an. Man konnte deshalb vermuten, daß die Kompromisse sich zumindest teilweise nur als vorläufig erweisen und alte Konflikte an offen gebliebenen Einzelheiten, z. B. beim Gemeinsamen Fonds, neu aufbrechen würden.

⁴³ Vgl. FAZ, 19. 9. 1978; *Nachrichten für Außenhandel*, 19. 9. 1978.