

Handel und Entwicklung

Die Welthandelskonferenz von New Delhi

Bei der Beurteilung der Welthandelskonferenz von New Delhi (1. 2. bis 29. 3. 1968) spielen Standpunkt und Maßstab des Betrachters eine fast noch größere Rolle als bei anderen Veranstaltungen dieser Art. Geht man davon aus, wie es die Entwicklungsländer tun, daß ihre Wünsche und Forderungen durch unmittelbar wirksame Abkommen hätten erfüllt werden müssen, kann man nur tief enttäuscht sein. Teilt man die Ansicht der entwickelten Nationen (vor allem des Westens), daß zuerst grundlegende Strukturen und Prinzipien des Welthandels zugunsten der Entwicklungsländer geändert und umgeformt werden müssen, dann muß man die Konferenz als einen Schritt zu einer solchen Umstrukturierung sehen und insofern als Erfolg werten.

Ziel der Welthandelskonferenz (UNCTAD: United Nations Conference for Trade and Development) ist, den Welthandel der (wirtschaftlichen) Entwicklung dienstbar zu machen und dafür die notwendigen Strukturänderungen in die Wege zu leiten. Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, daß alle Einzelmaßnahmen – so groß und wichtig sie auch gewesen sein mögen – den Handel der Entwicklungsländer nur absolut, nicht aber anteilmäßig steigern konnten. Die Entwicklungsländer bleiben hinter den fortgeschrittenen Industrienationen immer weiter zurück. In dieser Hinsicht hat sich ihre Situation verschlechtert. Das ist die Bilanz der „Dekade der Entwicklung“. Die Gründe liegen unter anderem darin, daß die derzeitige Struktur des Welthandels ungleichen Partnern keine gleichen Chancen bietet. Der Schwächere ist verurteilt, schwach zu bleiben, während die Vorteile fast ausschließlich dem stärkeren Partner zugute kommen.

Unter diesem, wenn auch vielleicht illusorischen Vorzeichen trat die Konferenz zusammen. Neben einer Fülle anderer Studien lagen ihr als offizielle Dokumente zwei ganz verschiedene Arbeitspapiere vor: die von der

Gruppe der 77 ausgearbeitete „Algier-Charta“ (TD 38 annex) und die gemeinsame Stellungnahme der OECD-Länder zu den Hauptpunkten der Tagesordnung (TD 56). Mit diesen Dokumenten hatten die beiden „Parteien“ ihre Positionen klargelegt. Die Algier-Charta nannte eine Reihe von Maßnahmen, die auf der Konferenz zum Beschluß erhoben und nach einem beigegebenen Zeitplan durchgesetzt werden sollten. Für die Entwicklungsländer war dies ein Mindestprogramm. Das OECD-Papier bezeichnete hingegen eher die obere Grenze, bis zu der die entwickelten Nationen (abgesehen jetzt von den sozialistischen Ländern Osteuropas) geben wollten. Mit anderen Worten: auf der einen Seite standen die Forderungen der am wenigsten entwickelten Länder, auf der anderen die äußersten Zugeständnisse der Länder, die sich in der Entwicklungspolitik am zögerndsten verhalten.

Diese Positionen waren schon Monate vor der Konferenz festgelegt. Sie erschwerten naturgemäß die Verhandlungen und verhinderten die notwendigen Kompromisse. Die beiden Gruppen wurden zwar als homogen angesehen und mußten sich entsprechend verhalten. In Wirklichkeit vereinten sie aber die verschiedenartigsten Interessen. Dazu kommt, daß innerhalb der Gruppen zum Teil erheblich größere Unterschiede herrschten als zwischen den fortgeschrittensten Entwicklungsländern und den am wenigsten entwickelten Industrienationen. So steht etwa Japan (von Griechenland, Spanien oder Türkei gar nicht zu reden) näher bei Jugoslawien als bei den USA. Das bedeutet auch, daß eine so allgemeine Festlegung wie etwa die Forderung eines Nettokapitalflusses der Entwicklungshilfe von 1 % des Bruttosozialprodukts für ein Land wie Japan viel schwerer zu Buch schlägt als für die am weitest fortgeschrittenen Industrienationen. Aber auch umgekehrt: Für die fortgeschrittensten Entwicklungsländer kann die Zusage eines allgemeinen Prä-

ferenzsystems unter Ausschluß der Agrarfolgeprodukte von großem Nutzen sein. Für weniger entwickelte Länder ist jedoch eine solche Zusage ein reiner Hohn.

Eine weitere Schwierigkeit bereitet der Unterschied in der „Entwicklungsphilosophie“. Nach Auffassung der Entwicklungsländer sollen die mit Hilfe der UNCTAD zu schließenden Abmachungen rechtlich binden, sollen von einem internationalen Gremium überwacht und notfalls durch Zwangsmaßnahmen durchgesetzt werden. Sonst, so meinen die Entwicklungsländer, seien sie der Willkür der entwickelten Länder ausgeliefert. Diese hingegen sehen ihre Entwicklungspolitik und Entwicklungshilfe als frei unternommene und frei bleibende Maßnahmen an, nicht als verbindliche Abkommen der internationalen Völkergemeinschaft. Die Geberländer möchten ihre Hilfe gleichsam als großzügige Geste des „Reichen“ angesehen wissen, zu der keine rechtliche Verpflichtung, sondern nur seine Großmut anleitet. Diese Haltung nehmen die Industrienationen des Westens auch deshalb ein, weil eine Reihe von Entwicklungsländern vor allem die Finanzhilfe als Wiedergutmachung der Ausbeutung der Kolonialzeit ansehen, und weil deswegen eine rechtliche Verpflichtung als Anerkennung eines Wiedergutmachungsanspruchs erscheinen könnte.

Ein weiterer Meinungsunterschied betrifft Wesen und Funktion der UNCTAD. Die Entwicklungsländer betrachteten die Konferenz von Anfang an als „Negotiations-Conference“ zum Abschluß allgemein bindender Abkommen. Die entwickelten Industrienationen hingegen erkennen der UNCTAD nur die Funktion eines Forums zu, zum Austausch von Meinungen und Auffassungen, zur Formulierung allgemeiner Richtlinien und Grundsätze, zur Aufstellung von Leitsätzen für die zukünftige Handels- und Entwicklungspolitik.

All dies erschwert eine Beurteilung des Ergebnisses. Doch betrachten wir zunächst die Hauptthemen. Sie betreffen Rohstoffe, Präferenzen und Finanzhilfe.

Der Großteil der Exporte der Entwicklungsländer – meist Monokulturen – besteht

in Rohstoffen. Da jedoch die Preise der Rohstoffe ständig fallen bzw. großen Schwankungen unterliegen, verringern sich die Erlöse. Weil die Entwicklungsländer für die Finanzierung ihrer Entwicklungsplanung weitgehend auf diese Exporterlöse angewiesen sind, läßt sich in ihren Augen eine längerfristige Planung nur durchführen, wenn es gelingt, die Preise zu stabilisieren und auf die Dauer höchstmögliche Exporterlöse zu erreichen. Die Finanzierung ihrer Entwicklungsplanung sollte u. a. durch Rohstoffabkommen gesichert werden. Die Algier-Charta enthielt zwei Listen von Rohstoffen: solche, für die Abkommen möglich, und solche, für die Abkommen dringend notwendig seien. Die Konferenz sollte ein Aktionsprogramm für den Abschluß von Rohstoffabkommen mit einem verbindlichen Terminplan aufstellen. Das schließlich einstimmig angenommene Aktionsprogramm sieht Abkommen über Kakao und Zucker vor. Für weitere Rohstoffe (wie Ölsaaten) wurde der Beginn von Verhandlungen festgelegt, für andere faßte man Untersuchungen über die Marktlage ins Auge. Obwohl dieses Programm neunzehn Rohstoffe erfaßt, enttäuschte es eine ganze Reihe von Ländern, vor allem die, deren Rohstoffe in diesen Listen gar nicht auftauchen, ganz abgesehen davon, daß man von verbindlichen, wirksamen Abkommen noch weit entfernt ist.

Die Algier-Charta verlangte von der Konferenz Beschlüsse über ein allgemeines Präferenzsystem auf nicht-diskriminierender und nicht-reziproker Grundlage. Dieses Abkommen sollte den Entwicklungsländern den unbeschränkten und zollfreien Zugang zu den Märkten aller entwickelten Länder für alle Halb- und Fertigwaren (einschließlich der Agrarfolgeprodukte) garantieren. An diesem Problem fuhr sich die Konferenz fest. Die Entwicklungsländer wollten – sehr vereinfacht gesagt – erreichen, daß die entwickelten Länder allen Entwicklungsländern für alle weiterverarbeiteten Produkte Zollfreiheit gewähren sollten. Die fortgeschrittenen Länder (allen voran die USA) führten zahllose Schwierigkeiten ins Feld: Da die Agrarmärkte verschieden geordnet seien, sei eine Globallösung

unmöglich; man müsse Produkt für Produkt behandeln. Man schlug ferner Ausnahmelisten vor, verwies auf die Notwendigkeit von Sicherheitsklauseln zum Schutz der eigenen Wirtschaft. Das Endergebnis der harten Verhandlungen ist eine Resolution, die auf den ersten Blick nicht mehr besagt, als daß ein allgemeines Präferenzsystem ausgehandelt werden und möglichst etwa 1970 in Kraft treten soll. Alle strittigen Fragen wurden ausgeklammert: die Resolution umfaßt nicht mehr als eine Seite! Man hat sich also bestenfalls darüber geeinigt, daß und mit welchen Verfahren ein Präferenzsystem geschaffen werden soll. Diese wirtschaftstheoretisch bedeutsame Entscheidung für ein allgemeines Präferenzsystem soll nicht herabgemindert werden; aber von einem Aktionsprogramm, wie es die Algier-Charta forderte, blieb so gut wie nichts übrig.

Die Verhandlungen über die Finanzhilfe befaßten sich vor allem mit der Höhe und den Bedingungen der Kapitalhilfe und mit dem Problem der Ergänzungsfinanzierung (der Ergänzung von Ausfällen in den Exporterlösen). Die Algier-Charta hatte als Volumen des Nettokapitalflusses 1 % des Brutto-sozialprodukts des entwickelten Landes gefordert, wobei die Rückflüsse aus Rückzahlungen, Zinsen und Gewinnen vom Brutto-kapitalfluß abgezogen werden sollten. Alle Darlehen und Kredite sollten zu den Bedingungen der IDA (International Development Agency) gewährt werden (50 Jahre Laufzeit, zinslos). Für die Ergänzungsfinanzierung sollte das Schema der Weltbank gelten (Export-erlös-Vorausschätzungen, die im Fall des Nichterreichens durch Kapitalabgabe ergänzt werden sollen). Die Konferenz entschied sich für einen 1 %-Anteil des Brutto-sozialprodukts (nicht mehr wie bisher des Volkseinkommens, was eine Erhöhung des Kapitalflusses bis etwa 30 % bedeutet), behielt aber die alte Berechnung des Nettokapitalflusses bei. Ein Zeitplan wurde nicht festgelegt. Auch Schutzklauseln fehlen nicht. Die Ergänzungsfinanzierung wurde von allen – mit Ausnahme Frankreichs – grundsätzlich bejaht. Endgültige Entscheidungen hielt man jedoch

für noch nicht angebracht, da die vorgeschlagenen Methoden noch nicht genügend durchdacht seien.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Entwicklungsländer von ihrem Aktionsprogramm so gut wie alles lassen mußten, während die entwickelten Länder ihre Position fast völlig aufrechterhielten. Man könnte auch sagen: die Schwachen mußten sich die Position der Starken aufzwingen lassen. Insofern ist das Ergebnis für die Entwicklungsländer mehr als enttäuschend. Die Ansätze zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit wurden allzusehr in den Hintergrund gedrängt. Der indische Delegierte sagte beim Abschluß der Konferenz, man sei vor der Aufgabe gestanden, das Notwendige mit dem Durchführbaren in Einklang zu bringen. Unter dieser Rücksicht wäre also die Konferenz ein Erfolg der Vernunft: sie hätte erreicht, was unter den gegebenen Umständen zu erreichen war.

Aber gerade an diesen „gegebenen Umständen“ krankte die Konferenz. Im Grund war nämlich kaum jemand bereit, seine eigenen Interessen in den Gesamtzusammenhang einer gemeinsamen Wohlfahrt der Welt zu stellen. Die Entwicklungsländer wollten ein Stück vom Kuchen des Reichen, ohne auf die berechtigten Interessen der Reichen einzugehen. Die „Reichen“ wollten ein Stück, eher ein paar Brosamen ihres Kuchens abgeben, ohne die ebenso berechtigten Interessen der Entwicklungsländer und vor allem die Dringlichkeit der Hilfsmaßnahmen genügend zu beachten.

Hat also die UNCTAD die Kluft zwischen den entwickelten Ländern und den Entwicklungsländern geschlossen oder wenigstens die Entwicklung gestoppt, die diese Kluft ständig größer werden läßt? Wohl kaum. Es wäre aber zu früh, die Konferenz als einen Mißerfolg zu bezeichnen. Erfolg oder Mißerfolg wird erst dann endgültig feststehen, wenn die an den Handelsrat überwiesenen Aufgaben in Angriff genommen werden. Dann wird sich herausstellen, welche Bereitschaft besteht, durch Verhandlungen die Ungleichheit in der Welt zu mildern und Frieden und Wohlfahrt für alle Menschen ohne Unterschied zu sichern.

Alban Müller SJ