

Hans Zwiefelhofer SJ

Internationale Organisation und internationales System

Im Forschungsbereich „Internationale Organisation“ bahnt sich seit einigen Jahren eine doppelte Schwerpunktverlagerung an: Erstens lässt tendenziell das Interesse an Untersuchungen über die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen nach und wendet sich den Problemen der Regionalisierung und der wirtschaftlichen Integration zu. Zum anderen zeigt sich dort, wo die Vereinten Nationen noch als Forschungsobjekt beibehalten werden, ein neuer Ansatz. Lag der Nachdruck vor einigen Jahren noch auf vergleichenden Studien der Institutionen und somit auf dem Versuch, internationale Organisation vom internationalen System abzulösen und von ihm getrennt zu betrachten, so hat sich in jüngster Zeit die Erkenntnis durchgesetzt, daß internationale Institutionen in ihren politischen Prozessen und Funktionen die dominanten Linien des internationalen Systems reflektieren und diese bis zu einem gewissen Ausmaß vergrößern oder modifizieren. Internationale Organisationen werden nicht mehr als geschlossenes Ganzes, als System angesehen, sondern als Verhaltensmuster der Zusammenarbeit und des Konflikts verstanden; ihre Struktur, Entwicklung und Effektivität wird unter Einbeziehung des globalen Systems oder des relevanten Subsystems untersucht.

Diese „Zusammenschau“ von internationaler Organisation und internationalem System scheint sich jedoch bei jenen noch nicht durchgesetzt zu haben, die die Ohnmacht der internationalen Organisationen geißeln und dabei die Machtstruktur des internationalen Systems übersehen. Oft genug stehen allerdings hinter der Kritik auch unrealistische Erwartungen, die bei nüchterner Sicht von den internationalen Organisationen einfach nicht erfüllt werden können. Man denke etwa an Dokumente, Botschaften und Ansprachen der Päpste, des Zweiten Vatikanischen Konzils und der römischen Bischofssynode. Seit der Enzyklika „Pacem in terris“ Johannes' XXIII. gibt es kein offizielles Dokument der katholischen Kirche zu Fragen der internationalen Gerechtigkeit und des Friedens, das nicht mit Nachdruck auf die Bedeutung der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen hinweist und höchste Erwartungen für den Aufbau einer rechtlichen und friedlichen Welt mit diesem Hinweis verbindet. So berechtigt und wichtig dieses Eintreten der Kirche für die Anliegen der Vereinten Nationen und für ihre Organisationen selbst ist, es wird dabei der Eindruck vermittelt, diese seien bereits der „Anfang eines Systems“¹, von dem in unmittelbarer Zukunft sichtbare und dauerhafte Erfolge in der Neuordnung der internationalen Beziehungen erwartet

¹ Bischofssynode der katholischen Kirche: Die Gerechtigkeit in der Welt (deutsche Ausgabe Rom 1971) 25.

werden können. Die bisherige Geschichte der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen zeigt jedoch, daß diese Teil des internationalen Systems sind und von daher in ihrer Effektivität notwendigerweise begrenzt sind und auch in absehbarer Zukunft begrenzt sein werden.

Die Vereinten Nationen im internationalen System

Die Charta der Vereinten Nationen schuf 1945 eine internationale Organisation, die für eine Welt militanter ideologischer Konflikte zwischen Ost und West und zwischen kolonialen und antikolonialen Tendenzen bedeutungslos war. Die Charta unterstellte und forderte eine pluralistische und kontrollierte Welt, die niemals existierte: konzertierte Kontrolle durch die Großmächte, optimistische Aussichten künftiger politischer Demokratisierung, günstiger wirtschaftlicher Bedingungen und internationaler Legitimität. Dieses „Weltbild“ hatte eine Reihe von Konsequenzen: die Sonderstellung der fünf Großmächte und ihre Hauptverantwortlichkeit für Frieden und Sicherheit; die Verankerung der nationalen Selbstbestimmung; die traditionelle Verfahrensweise zur Vermittlung und Beilegung von Konflikten; die vagen Vorkehrungen für das internationale Wirtschaftsgeschehen, aufbauend auf dem Modell der freien Unternehmen für die internationale Wirtschaft und auf der Hoffnung, daß es keine wesentlichen Ungleichgewichte zwischen reich und arm geben würde und wirtschaftliche Entwicklung auch in Zukunft durch private Maßnahmen angeregt und gesichert werden könnte.

Die de-facto-Transformation der Vereinten Nationen in den fünfziger Jahren – der Zeit der Gründung von Organen und Sonderorganisationen für die wirtschaftliche Entwicklung – ging wiederum von dem fiktiven Bild einer Welt aus, die fähig und willens sei, die Vereinten Nationen zu einer Kraft zu machen, die die gemeinsamen Interessen der Menschheit repräsentieren und durchsetzen würde. Die Fiktion einer Weltgemeinschaft ermöglichte es den Organen der Vereinten Nationen, wichtige politische und wirtschaftliche Probleme des internationalen Systems aufzugreifen und eine Angleichung der unterschiedlichen Interessen zu fördern. Aber letztlich blieb wieder der Erfolg hinter den Bemühungen zurück, ähnlich wie den politischen Zielen und Absichten der ursprünglichen Charta kaum legale Möglichkeiten entsprachen. Der Prozeß der Willensbildung und der Entscheidung wurde nach der Erweiterung der Vereinten Nationen im Jahr 1955 immer subtiler, zäher und ungewisser. Die Hoffnung auf einen weitgehend autonomen, die Majorität repräsentierenden Generalsekretär zerbrach zweimal: durch den vorzeitigen Rücktritt von Trygve Lie auf Druck der UdSSR (1952) und durch den Tod von Dag Hammarskjöld während der ernstesten konstitutionellen Krise der Organisation (1961). Aufgrund einiger günstiger Entwicklungen des internationalen Systems in Richtung auf eine Mäßigung der bipolaren Machtverteilung und der Ideologien konnten die Vereinten Nationen eine begrenzte Rolle als „universeller Akteur“ spielen.

Aber bis heute ist ihr Einfluß auf das Weltgeschehen streng begrenzt; die Bipola-

rität des internationalen Systems hat ihre Effektivität beständig reduziert. Dies zeigte sich in den Reaktionen der Vereinten Nationen beim Einmarsch der UdSSR in Ungarn und in der CSSR, bei der Intervention der USA in der Karibik, bei den beiden Krisen um Berlin, bei den Kriegen in Laos und Vietnam. Die finanzielle Krise, in der sich die Vereinten Nationen seit 1961 befinden, ist direkte Folge des fortwährenden konstitutionellen Konflikts zwischen den Supermächten. Einige Male mußten sich die Vereinten Nationen aus politischen Krisen heraushalten, wenn nämlich zu erwarten stand, daß eine Intervention den harten Widerstand einer der beiden Parteien finden würde (Algerien-Krieg) oder sogar zur Verschärfung eines lokalen Konflikts beitragen könnte (Biafra). Die lange Reihe der Mißerfolge – Kashmir, Palästina, Zypern, Rhodesien, Südafrika – ist ebenso wie der geringe Erfolg im Bereich der multilateralen Entwicklungshilfe auf den Widerstand einer oder aller Parteien in Dingen zurückzuführen, die ihre wesentlichen Interessen zu berühren schienen.

Daß die Vereinten Nationen dennoch eine Rolle im politischen und wirtschaftlichen Geschehen der Nachkriegszeit gespielt haben, dürfte wohl auf drei Faktoren beruhen: auf der neuen Legitimität des Nationalstaats, auf den neuen Bedingungen der Machtausübung im nuklearen Zeitalter und auf der zunehmenden Heterogenität des internationalen Systems, die es den Supermächten schwerer macht, die ganze Welt in ihre Rivalitäten einzubeziehen. Die Vereinten Nationen haben zu dieser Schwächung der Position der Supermächte dadurch beigetragen, daß in der Vollversammlung, auch nach ihrer Erweiterung, am Prinzip der staatlichen Souveränität und Gleichheit festgehalten wurde.

Einerseits erscheinen also die Vereinten Nationen in ihrer Aufgabe als Instrument der internationalen Zusammenarbeit und Konfliktlösung wie eine Art von Residualkategorie: sie waren effektiv in „relativ“ unbedeutenden Konflikten, wie in „kalten Kriegen“, in Fragen, die innerhalb der vom internationalen System gesetzten Grenzen gelöst werden konnten, wie z. B. Algerien, und in Zwischenfällen, die die Zuständigkeit regionaler Organisationen, z. B. der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) oder der Organisation für die Einheit Afrikas (OAU), überstiegen. Andererseits haben die Vereinten Nationen bewiesen, daß sie unbedingt notwendig sind: als Forum der Diskussion und als diplomatische Bühne der Politik, sowohl im kalten Krieg wie in den Kriegen der Entkolonialisierung. Anstrengungen einzelner Nationalstaaten um direkte und bilaterale Vereinbarungen bedürfen langfristig der Absicherung im internationalen System. Die Legitimisierung des Nationalstatus durch die Vereinten Nationen hat zwar den politischen Spielraum der kleineren Staaten erweitert und ihre nationale Integration und Unabhängigkeit befördert, wodurch die internationale Hierarchie Spuren einer Auflockerung erfahren hat; gleichzeitig wurden jedoch alle jene Hindernisse aufrechterhalten, die gerade der Nationalstatus auf dem Weg zum Frieden und zur Zusammenarbeit aufbaut².

² Vgl. St. Hoffmann, International Organization and the International System, in: International Organization, Vol. XXIV, No. 1, 389–413.

Erklärungsansätze der internationalen Beziehungen

Diese Entwicklung der Vereinten Nationen ist nicht zuletzt dadurch erklärbar, daß ihre Gründer und Lenker von einem bestimmten Grundmuster für die internationalen Beziehungen ausgegangen sind, das immer mehr zum Modellplatonismus wurde. Ihre Bemühungen um den Aufbau und die politische Tätigkeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen gründeten auf einer theoretischen Auffassung der internationalen Beziehungen, die dem zeitbedingten Stand dieser politikwissenschaftlichen Disziplin entsprach: sie verstanden die internationalen Beziehungen als *Integrationssystem*.

Die Modelle der internationalen Integration beruhen zum großen Teil auf der Konzeption des sogenannten „*Funktionalismus*“³. Seine These lautet: Aus der wachsenden transnationalen Zusammenarbeit bei der Lösung gemeinsamer Probleme wird eines Tages eine internationale Gemeinschaft entstehen. Die Entwicklung auf diese Gemeinschaft hin setzt in einem funktionalen Bereich an, der als sozial, ökonomisch oder humanitär bezeichnet wird: die Verfahrensweisen sind technisch und nicht politisch. Die Zusammenarbeit wird also überall dort stattfinden, wo es ökonomische und technische Probleme erlauben. Aus der Funktion folgt die Organisationsstruktur des Bereichs gemeinsamer Interessen. Die Kompetenz jedes Organs soll sich auf eine spezifische Funktion beschränken. Alle funktionalen Organe sollen untereinander und im Verhältnis zu bestehenden politischen Autoritäten weitgehend autonom sein. Da jede Funktion andere schafft, wird sich schrittweise ein Prozeß zur Bildung einer politischen Autorität vollziehen: über die Koordination von Funktionen des gleichen Typs, über die Koordination verschiedener Typen von funktionalen Aktivitäten und über die Koordinierung der funktionalen Behörden in internationalen Planungsstäben. „Funktionalismus ist also ein Verfahren, das die ‚politische‘ Trennung unter den nationalen Akteuren durch ein sich ausbreitendes Netz internationaler Aktivitäten und Behörden überdeckt, in dem und durch welches die Interessen und das Leben aller Nationen graduell integriert werden.“⁴ Der Funktionalismus geht demnach davon aus, daß gesellschaftliche Prozesse so aufgeteilt werden können, daß sich soziale und wirtschaftliche von sogenannten politischen Problemen isolieren lassen, jedenfalls so lange, bis sie durch Übergreifen der Problemlösungen auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet wieder vereinigt werden. Eine solche Trennbarkeit widerspricht jedoch der politischen Erfahrung. Auf die jüngsten, diese Feststellung beleuchtenden Beobachtungen anlässlich der III. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung in Santiago de Chile soll noch ausführlicher hingewiesen werden.

³ Vgl. z. B. D. Mitrany, The Functional Approach to World Organization, in: International Affairs 24. Juli 1948; ders., Working Peace System (Chicago 1966); J. Sewell, Functionalism and World Politics (New York 1966); Senghaas-Knobloch, Frieden durch Integration und Assoziation (Stuttgart 1969).

⁴ K. P. Tudyka, Internationale Beziehungen (Stuttgart 1971) 93.

Der alternative theoretische Ansatz für die Erklärung der internationalen Beziehungen begreift diese als *Herrschaftssystem*. Die Zielvorstellung der Konfliktlösung durch Integration wird hierbei zum Mittel in einem Ziel-Mittel-System, das auf die Veränderung von Herrschaftsbezügen abstellt. Dieses Modell geht vom empirischen Befund der internationalen Klassenauseinandersetzung aus, d. h. von Schichtung, Abhängigkeit, Über- und Unterordnung im internationalen System. Die Schule des sogenannten „*Politischen Realismus*“⁵ entwickelte daraus ihre zentrale These: Das politische Leben einer Nation ist nichts anderes als ein dauernder Kampf um Macht; der im Sinn von Macht verstandene Begriff des nationalen Interesses erklärt die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen. Internationale Politik ist der Streit unabhängiger Einheiten um Macht zur Durchsetzung nationaler Interessen; diese sind über längere Zeiträume hinweg relativ konstant, jedoch abhängig vom Zustand der Umwelt und von den vorhandenen Alternativen. Das Interessen-Macht-Konzept, so meinen die Vertreter dieses Denkansatzes, entspricht dem „staatsmännischen Denken“; es ist demnach wirklichkeitsnah und komplementär zur Lehre vom Gleichgewicht der Mächte, das allerdings nie als statisches Gleichgewicht begriffen werden darf. „Die Spurts um die Macht sind es, die fortwährend die Verteilung der Macht in der Welt durcheinanderbringen, die etablierte Ordnung bedrohen und den Weltfrieden stören. Die unterschiedliche Ausbreitung der Industrialisierung in der Welt und die daraus hervorgehenden Machtveränderungen und nicht ein automatischer Gleichgewichtsmechanismus sind es, die den Rahmen der modernen internationalen Politik ausmachen.“⁶

Die an diesem System teilnehmenden relevanten Entscheidungsträger sind die Nationalstaaten. Internationale gouvernemente Organisationen, wie z. B. die Vereinten Nationen, sind dann nichts anderes als eine spezifische Art der Interaktion zwischen Regierungen, deren Verhalten von der jeweiligen gesellschaftlichen Struktur und den nationalen gesellschaftlichen Interessen bestimmt wird. Je nach der sozialökonomischen Binnen-Machtverteilung werden die auswärtigen Beziehungen von der dominierenden Stellung der Eliten, meist der Wirtschaftseliten, bestimmt⁷. Faktisch, willentlich und bewußt bleibt der Prozeß der Gestaltung auswärtiger und internationaler Beziehungen außerhalb des Rahmens demokratischer Legitimation.

Das Grundmuster der internationalen Beziehungen als Herrschaftssystem erklärt viel besser die „Ohnmacht“ der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen. Von ihm aus lassen sich auch Ansätze für neue politische und institutionelle Handlungsentwürfe formulieren. Die Erfahrungen nach drei Welthandelskonferenzen und die der „Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung“ (UNCTAD)

⁵ Vgl. H. J. Morgenthau, *Macht und Frieden* (Gütersloh 1963); Th. W. Robinson, *National Interest*, in: J. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy* (New York, London 1969).

⁶ A. F. K. Organski, *Der Machtwandel*, in: E. Krippendorff, *Political Science* (Tübingen 1966) 242.

⁷ Vgl. G. Kolko, *The Roots of American Foreign Policy* (Boston 1970); S. Melman, *Our Depleted Society* (New York 1965).

als internationale Organisation zugrunde liegende, weitgehend „machtfreie“ ökonomische Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen zeigen beispielhaft, was mit dieser Behauptung gemeint ist.

Die Erfahrungen der Konferenz von Santiago de Chile

Mit Recht hat man bei der Auswertung und Würdigung der III. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD III) – 13. April bis 21. Mai 1972 in Santiago de Chile – darauf hingewiesen, daß die von den Entwicklungsländern als „Konferenz der Hoffnung“ und als Test für die Glaubwürdigkeit der „Strategie der Vereinten Nationen für die Zweite Entwicklungsdekade“ erwartete Vollversammlung von Vertretern der 142 Mitgliedstaaten und etwa 70 internationalen und intergouvernementalen Organisationen für zwei Drittel unserer Menschheit eine Enttäuschung darstellte, weil sie nur wenig mehr als befürchtet und viel weniger als erhofft erbrachte⁸. In der Regel gehen jedoch die Beurteilungen der UNCTAD III davon aus, Erfolg und Mißerfolg an den verabschiedeten bzw. gescheiterten Resolutionen der Konferenz zu messen, ohne den institutionellen Aspekt hinreichend zu gewichten. Ohne Berücksichtigung der Entstehung, Entwicklung und Organisationsstruktur der UNCTAD lassen sich aber der Verlauf und die Ergebnisse der Konferenz von Santiago nicht erklären.

Die großen Erwartungen, die mit der UNCTAD III verbunden waren, beachteten wohl zu wenig, daß die UNCTAD als Institution in ihrer gegenwärtigen Verfassung nur in sehr beschränktem Maß die Rolle spielen kann, die man ihr als Instrument für die Veränderung der weltwirtschaftlichen Beziehungen unterstellt. UNCTAD ist keine mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), der Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und anderen vergleichbare Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Sie kam nur aufgrund des Wunschs und des beständigen Drucks von Seiten der Entwicklungsländer zustande. Daß die Frage einer Konferenz für Handel und Entwicklung in der Vollversammlung der Vereinten Nationen aufgegriffen wurde, kann bis auf das „Belgrader Treffen“ der bündnisfreien Staatsoberhäupter im Herbst 1961 zurückverfolgt werden. Dieser Konferenz folgte im Juli 1962 das Treffen von Vertretern aus 34 afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Entwicklungsländern in Kairo, das mit Nachdruck eine internationale Wirtschaftskonferenz im Rahmen der Vereinten Nationen forderte. Die kommunistischen Länder unterstützten die Initiative der Entwicklungsländer, da sie hofften, die Welthandelskonferenz als Gegengewicht zum „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT), in dem außer der CSSR kein anderes Ostblockland vertreten war,

⁸ Über Verlauf und Ergebnisse der Konferenz vgl. vom Verfasser: Unctad III – Erwartung und Wirklichkeit, in: Handel statt Hilfe? (Mannheim 1972) 7–53.

aufbauen zu können⁹. Vor allem die Erfolge der kapitalistischen Staaten in den internationalen Handelsbeziehungen und ihr Engagement in der Dritten Welt haben die Ostblockländer veranlaßt, eine weltweite Handelsorganisation zu fordern, um auf diese Weise ihren Außenhandel zu fördern und ihre Wirtschaftsbeziehungen zu intensivieren. Da sich zahlreiche Organe der Vereinten Nationen mit Welthandelsfragen beschäftigen, schien den westlichen Industrieländern eine neue Organisation nicht notwendig. Hingegen fand der Gedanke einer Welthandels- und Entwicklungskonferenz bei den Entwicklungsländern breite Zustimmung.

Im Jahr 1964 wurde die UNCTAD nach Genf einberufen mit dem Ziel, allen Mitgliedsregierungen der Vereinten Nationen Empfehlungen im Bereich des Handels und einiger damit verbundener Fragen zu geben. Nach einstimmiger Empfehlung der Genfer Konferenz beschloß dann die UN-Vollversammlung am 30. 12. 1964, die „Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung“ als Organ der Vollversammlung zu begründen; sie setzte gleichzeitig den Handels- und Entwicklungsrat und das ständige Sekretariat der Konferenz als nachgeordnete Organe ein¹⁰. Ihre Hauptaufgabe ist es, den internationalen Handel zu fördern, um die wirtschaftliche Entwicklung der Dritten Welt zu beschleunigen, zu diesem Zweck neue Grundsätze und Richtlinien aufzustellen und als Koordinierungszentrum für handels- und entwicklungspolitische Maßnahmen der Industrie- und Entwicklungsländer zu dienen.

Die Umstände ihrer Entstehungsgeschichte und die dynamische Persönlichkeit ihres ersten Generalsekretärs, Raul Prebisch, trugen dazu bei, daß sich die UNCTAD in der Tat zu einer „Gewerkschaft der Entwicklungsländer“ (J. Tinbergen) entwickelte, obwohl die universelle Teilnahme aller Nationen zu ihren grundlegenden Prinzipien gehört und sie von Anfang an nicht nur ein Forum für die unterentwickelte Welt sein wollte. Da sich die Block-Politik bei den Konferenzen – vielleicht am deutlichsten in New Delhi 1968 – durchsetzte, wurde die UNCTAD zunehmend zur Bühne harter und beständiger Konfrontationen zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten, in viel stärkerem Ausmaß als die anderen vergleichbaren internationalen Organisationen. In der Folge haben sich die Industrieländer stets bemüht, den Einfluß der UNCTAD zu beschränken und die rechtliche Unverbindlichkeit ihrer Beschlüsse für die Mitglieder und die Vollversammlung der Vereinten Nationen zu betonen.

Trotz verbaler Beteuerungen über die Bedeutung und Anerkennung der UNCTAD waren die Industrieländer auf der Konferenz in Santiago voller Mißtrauen und wandten sich deswegen gegen eine Erweiterung der Kompetenzen und der Effizienz dieses Instruments für die Veränderung weltwirtschaftlicher Beziehungen. Zwar konnte die UNCTAD ihren Grundsatz einer globalen Sicht der Probleme der Entwicklung und der internationalen Wirtschaftsbeziehungen als interdependenten und deswegen un-

⁹ Die Versuche bei der Konferenz von Havanna im Jahr 1947, eine „Internationale Handelsorganisation“ zu schaffen, blieben erfolglos und führten lediglich zur Gründung des GATT; diese Organisation entsprach jedoch nicht den ursprünglichen Absichten der Havanna-Konferenz.

¹⁰ Resolution 1995 (XIX).

teilbaren Problemkomplex durchhalten und sogar durch die Einbeziehung von Fragen der Weltwährungsordnung und des Technologietransfers ausweiten; doch ließen die Industrieländer keinen Zweifel darüber aufkommen, daß es andere und wichtigere internationale Institutionen gibt und daß sie nicht gewillt sind, der UNCTAD allein die Formulierung neuer Grundsätze für die internationalen Beziehungen zu überlassen oder sie gar mit größeren Kompetenzen für die politische Verwirklichung der Empfehlungen auszustatten. Nicht zuletzt sind es aber diese institutionellen Regelungen, die über Erfolg oder Mißerfolg der UNCTAD entscheiden.

In Santiago brachte die „Gruppe der 77“ (96 Entwicklungsländer) eine Reihe von Resolutionsentwürfen ein, die sich auf die notwendige strukturelle Anpassung einschließlich neuer Mechanismen, auf die Arbeitsmethode und auf offene Fragen der Koordination innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen bezogen. Die wichtigste Resolution in diesem Zusammenhang fordert, der Welthandels- und Entwicklungsrat solle die Gründung einer allgemeinen internationalen Handelsorganisation prüfen; diese Resolution wurde mit 25 Gegenstimmen bei 6 Enthaltungen angenommen. Weitere Vorschläge betrafen die Verstärkung der institutionellen Verfahren der UNCTAD, ihre Rolle innerhalb der Dekaden-Strategie der Vereinten Nationen, die Erweiterung des Welthandels- und Entwicklungsrats und die Schaffung neuer untergeordneter Organe für einzelne Problembereiche. Im allgemeinen fanden die diesbezüglichen Vorschläge der Entwicklungsländer die Zustimmung der Gruppe D (sozialistische Staaten Osteuropas); diese sehen in der UNCTAD ein Forum für bessere politische Kontakte mit den Entwicklungsländern und auch ein für sie günstiges Feld politischer und ideologischer Auseinandersetzung. Hingegen beschränkten sich die Industrieländer marktwirtschaftlicher Ordnung in ihrer Mehrzahl darauf, Veränderungen der UNCTAD nur innerhalb des gegenwärtigen organisatorischen und institutionellen Status für diskutabel zu erklären.

Die Zukunft der UNCTAD

Nach der III. Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung stellt sich die Frage, was aus den Zielen der UNCTAD werden soll und wie diese Institution für die Lösung der ihr gestellten Aufgaben funktionsfähig gemacht werden kann. Eine Wiederholung von Santiago im Jahr 1976 in Afrika (UNCTAD IV) nach dem „Schema“ Konfrontation-Enttäuschung-Mißbehagen-Resignation wäre weltpolitisch gefährlich. Zwar haben die bisherigen Konferenzen gezeigt, daß über „kleine Schritte“ immerhin spätere Ergebnisse ermöglicht wurden und auch die Einbeziehung der Entwicklungsländer als aktives Element der Weltwirtschaft vorangekommen ist; doch müßten die kommenden Jahre genutzt werden, um die Tätigkeit und Dialogfähigkeit des Handels- und Entwicklungsrats so zu forcieren, daß dieser entscheidungsreife Resolutionen an die Vollversammlung richten kann. Die in Santiago angenom-

mene Entschließung, den Rat von 55 auf 68 Mitglieder zu erweitern¹¹, erfüllt bereits eine der notwendigen Voraussetzungen. Weitere Voraussetzungen, von denen das politische Klima der UNCTAD IV nicht unwesentlich abhängt, können von den ständigen Organen der UNCTAD geschaffen werden.

Sie beziehen sich erstens auf wissenschaftliche Untersuchungen der anstehenden Probleme des Handels und der Entwicklung. Abgesehen von klaren und ausgewiesenen Wertprämissen, von denen solche Untersuchungen auszugehen haben, sollten sie über die systematische Beschreibung hinaus Erklärungshypothesen formulieren, die sich nicht mehr, wie dies bisher überwiegend der Fall ist, auf die traditionelle Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen stützen, d. h. Anpassungsvorgänge im Hinblick auf einen hypothetischen Gleichgewichtszustand analysieren. Wird die Macht gesellschaftlicher Gruppen nicht erforscht, gehen wissenschaftliche Aussagen über wirtschaftliche Zusammenhänge und Entwicklungen an der Wirklichkeit vorbei und bieten keine realisierbaren Ansätze für Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Solange Machtfragen unberücksichtigt bleiben oder als konstante Größen in die Rahmenbedingungen verbannt werden, ist der Nutzwert der Theorie für die Politik relativ gering.

Ein zweites und drittes Postulat, das sich an die Organe der UNCTAD selbst richtet und worauf hier nur hingewiesen werden soll, betrifft die intensive Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Entwicklungsländer untereinander und eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit in den Industriestaaten. Ergänzend dazu wären die Entwicklungsländer sicher gut beraten, wenn sie eine alternative Strategie in Richtung auf eine effektive „counter-power“ hin entwickeln würden, wozu vor allem vier Elemente gehören würden: Der Rückhalt der offiziellen Sprecher bei möglichst breiten Basisgruppen ihrer Bevölkerung, die Klärung offener Probleme innerhalb der „Gruppe der 77“, die konsequente Mobilisierung aller internen Ressourcen und eine Analyse der langfristigen Interessen der Industrieländer an der Dritten Welt.

Selbst wenn solche und andere Vorbedingungen erfüllt werden könnten, die sich auf ein „Gelingen“ der UNCTAD IV beziehen, bleibt doch zu bedenken, daß die künftige Rolle der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen wesentlich davon abhängt, wie sich das internationale System entwickelt. Tendenziell wird, so kann man annehmen¹², die Durchdringung von nationaler und internationaler Politik zunehmen. Der Weg zur transnationalen Gesellschaft wird gekennzeichnet sein von den nuklearen Waffensystemen, einer Art „sozialer Mobilisierung“ durch Kommunikation und durch technologische Innovationen. Unterstellt man eine Entwicklung in Richtung auf ein eher gemäßigtes internationales System, so werden sich größere Möglichkeiten und ein breiterer internationaler Bedarf für regionale und internationale Organisationen ergeben.

¹¹ Dem Rat gehören jetzt an: 15 afrikanische, 14 asiatische, 11 lateinamerikanische Staaten, 21 Industrieländer marktwirtschaftlicher Ordnung (darunter die BRD) und 7 sozialistische Staaten Osteuropas.

¹² Vgl. K. Kaiser, Transnationale Politik, in: Politische Vierteljahresschrift, Sondernummer 1969, 80–109.