

PIERRE SIMONITSCH

Die schwierigen Anfänge der UNO-Welthandelsorganisation

Die Buchstaben UNCTAD stehen für *United Nations Conference on Trade and Development*, was bereits den vorläufig schizophrener Charakter des letztgeborenen UNO-Organs offenbart: es führt den Namen einer periodischen Konferenz, ist aber in Wirklichkeit eine ständige Körperschaft. An ihrer Wiege stand ein Kompromiß, und der Kompromiß ist das Sine qua non ihres Weiterbestehens.

1964 verlangte an der denkwürdigen UNO-Welthandelskonferenz der erstmals vereinte Block der unterentwickelten Länder, unterstützt von den kommunistischen Staaten, die Gründung einer wahrhaft universellen Handels- und Entwicklungsorganisation; die westlichen Industriestaaten, denen darin eine permanente Überstimmung drohte, waren entschieden dagegen. Knapp vor Torschluß behielten in allen Lagern die konzilianter Kreise die Oberhand, und man einigte sich auf eine salomonische Lösung: die Welthandelskonferenz wurde zu einem ständigen UNO-Organ umstrukturiert, ohne jedoch den rechtlichen Status einer Organisation zu erhalten.

Mitglieder der UNCTAD sind alle entweder in der UNO, in den verschiedenen SpezialOrganisationen oder in der Internationalen Atombehörde vertretenen Staaten, insgesamt 120. 22 Entwicklungsländer, 18 westliche Industriestaaten, neun Länder Lateinamerikas und sechs Ostblockstaaten bilden eine Art Direktorium (*Trade and Development Board*). Das Sekretariat wurde nach einigen Schwierigkeiten in Genf installiert, ein Verbindungsbüro in New York.

Die vereinbarten Hauptaufgaben der UNCTAD sind:

Förderung des internationalen Handels, vor allem zwischen Ländern mit unterschiedlichem Entwicklungsniveau und verschiedenen Wirtschaftssystemen;

Ausarbeitung von Grundsätzen und einer Politik zur Regelung der internationalen Handels- und Entwicklungsprobleme;

PIERRE SIMONITSCH

Koordinierung der Tätigkeiten der einzelnen UNO-Institutionen und Schaffung von multilateralen Abkommen auf dem Gebiet des Handels;

Harmonisierung der Handels- und Entwicklungspläne der einzelnen Regierungen oder regionalen Wirtschaftsgemeinschaften.

Die vier Unterorgane — Rohstoffausschuß, Manufakturwarenausschuß, Verschiffungsausschuß, Ausschuß für unsichtbaren Handel und Finanzierung — sind seither mehrmals zusammengetreten. Als einzige abgeschlossene Arbeit kam im Juli 1965 eine internationale Konvention zustande, die den Binnenländern einen freien Zugang zum Meer und in der Hochseeschifffahrt Rechtsgleichheit mit den Küstenstaaten einräumt. Bei allen anderen Konferenzen, wo es um schwierigere handelspolitische Probleme ging, mußten die Kernfragen vertagt werden.

So die angestrebte Regelung des Kakaomarktes, aus welcher die UNCTAD einen Test ihrer Wirksamkeit machen wollte. Infolge der Rationalisierung steigt die Produktion von tropischen Nahrungs- und Genußmitteln, die oft die Haupteinnahmequellen unterentwickelter Länder darstellen, ständig an und übertrifft: schließlich mangels einer internationalen Planung die Nachfrage. Dadurch kommt es zu einem katastrophalen Absacken der freien Weltmarktpreise. Während für Zucker, Kaffee, Weizen usw. mehr oder weniger zufriedenstellende internationale Abkommen existieren, wird der Kakao-markt noch immer von den liberalen Grundsätzen des 19. Jahrhunderts regiert. Bei einem ersten Anlauf im Jahre 1963 wurde bereits ein detaillierter Entwurf eines Abkommens unterbreitet, aber man konnte sich nicht über die Mindestpreise und die Exportquoten einigen. Die Produzenten bestanden damals auf einem garantierten Minimum von 27 Cents je Pfund Kakao, während die Konsumenten (d. h. die kakaoverarbeitende Industrie) nicht mehr als 20 Cents bieten wollten. Nach diesem Mißerfolg sackten jedoch die Weltmarktpreise rapid ab und erreichten im Juli 1965 ein Rekordminimum von 9,8 Cents je Pfund Kakao. Seither haben die Preise wieder etwas angezogen, aber in allen Erzeugerländern vergrößerten sich die zurückgehaltenen Stocks, während gleichzeitig die von einigen Regierungen zum Ausgleich der Preisfluktuationen geschaffenen Stabilisierungsfonds leer geworden sind.

Die Erzeugerländer bestehen auf Festsetzung eines remunerativen Weltmarktpreises, wobei ihre Forderungen bereits weit unter jenen von 1963 liegen. Dennoch mußten zwei weitere Treffen zwischen den interessierten Staaten anfangs 1966 (in Genf und in New York) ergebnislos abgebrochen werden, da nicht nur Meinungsverschiedenheiten zwischen den Erzeuger- und Konsumentenstaaten, sondern auch innerhalb der beiden Gruppen zutage traten. Immerhin ging es dabei um die Festlegung von so bedeutenden Dingen wie die Exportquoten der einzelnen Länder.

Im März 1966 tagte sodann in Genf zum zweitenmal der Manufakturwarenausschuß. Auf diesem Gebiet gibt es kaum mehr Lücken im Angebot, und im Laufe der letzten zehn Jahre ist der Anteil der Entwicklungsländer an den Gesamtexporten von Manufakturwaren auf dem Weltmarkt von 7,6 auf 6,2 vH zurückgegangen. Die erste Tagung des UNCTAD-Ausschusses im August 1965 brachte keine praktischen Ergebnisse. Man konnte sich nur über einen Punkt einigen, nämlich das Sekretariat mit der Erstellung einer Studie zu beauftragen. Diese Studie stand der zweiten Konferenz zur Verfügung; sie weist auf einige gangbare Wege hin, obgleich das Spektrum der Möglichkeiten ziemlich eng ist.

Vor allem die Forstindustrie scheint den Entwicklungsländern gute Exportchancen zu bieten. Der Holzverbrauch in den Industriestaaten hat eine dynamische Steigerung zu verzeichnen; die mit ausgedehnten Wäldern gesegneten Entwicklungsländer könnten ihre Holzproduktion unter Einsatz moderner Techniken schlagartig erhöhen. Wie ein Delegierter meinte, müßte sich bis zur Jahrhundertwende in der Forstwirtschaft und in der primären Holzindustrie eine neue Arbeitsteilung auf Weltmaßstab finden lassen. Die einzige große Schwierigkeit liegt darin, diese Umstellung reibungslos durchzuführen.

Bei einigen anderen Rohstoffen — beispielsweise Eisenerz, Pelze, Häute — sind die Vorteile einer ersten Verarbeitung an Ort und Stelle ebenfalls einleuchtend. Die hochindustrialisierten Staaten sollten sich dazu entschließen können, die einfachen Umwandlungsprozesse den brachliegenden Arbeitskräften in den Entwicklungsländern zu überlassen, anstatt nur die Rohstoffe einzukaufen und die gesamte Verfeinerung selbst zu bewerkstelligen.

Zur kurzfristigen Überwindung ihrer Absatzschwierigkeiten auf dem Sektor der Manufakturwaren und halbfertigen Produkte sehen die Entwicklungsländer zwei Möglichkeiten: Konzentration der Verkaufsbemühungen auf bestimmte gängige Artikel (aber auf welche?) und Verbesserung des Zugangs zu den Märkten der Industriestaaten. In einem Resolutionsentwurf forderte deshalb der Ausschuß von den Industriestaaten sofortige Schritte zum Abbau der Zollschränken und im besonderen das Ende der unterschiedlichen Zollbehandlung von Rohstoffen und Fertigwaren, ohne den Ausgang der *Kennedy-Runde* abzuwarten.

Im Ausschuß für unsichtbaren Handel und Finanzierung stand u. a. der sogenannte *Horowitz-Plan* zur Diskussion. Dieser heftig umstrittene Plan ist nicht mehr ganz neu; er stammt vom Gouverneur der „Bank of Israel“, *David Horowitz*. Er schlägt folgende Neuerung in der Entwicklungshilfe vor: Eine spezielle internationale Körperschaft nimmt auf den privaten Kapitalmärkten größere Mittel für Entwicklungszwecke auf und stellt diese den Entwicklungsländern langfristig zu niedrigem Zinssatz zur Verfügung, wobei die Industriestaaten die Geldaufnahme garantieren. Die Differenz zwischen den Kosten der Geldaufnahme und den geringen Kreditkosten für die Kapitalnehmer soll durch einen „Zinsausgleichsfonds“, den die Industriestaaten durch Jahresbeiträge aus öffentlichen Mitteln auffüllen, ausgeglichen werden. Laut Horowitz müßten innert fünf Jahren mindestens drei Milliarden Dollar mobilisiert werden, also 600 Millionen jährlich, damit sich die Einführung des Systems lohnt.

Die UNCTAD bat die Weltbank für Wiederaufbau und Entwicklung um eine Studie über diesen Vorschlag. Dieses Gutachten wurde im Februar 1965 fertiggestellt und fiel eher negativ aus. Dabei ist allerdings zu beachten, daß sich die Weltbank nur mit den rein technischen Aspekten der Sache auseinandersetzte. *David Horowitz* war daraufhin persönlich nach Genf gekommen, um sein geistiges Kind zu verteidigen. In einer Rede vor dem UNCTAD-Ausschuß erklärte er, daß die Opposition gegen seinen Plan bisher unfruchtbar geblieben sei und sich hinter technischen Einwänden verschanze. Mit ähnlichen Einwänden sei man anfangs der dreißiger Jahre gegen den *New Deal* und die *Keynes-Theorie*, die sich später als wirksame Mittel zur Überwindung der Weltwirtschaftskrise herausstellten, zu Felde gezogen. Die jährlich notwendige zusätzliche Kreditaufwendung von 600 Millionen Dollar repräsentiere nur den zwanzigsten Teil eines Prozents der Bruttonationaleinkommen der westlichen Industriestaaten. Aufgrund verschiedener wirtschaftlicher, psychologischer und politischer Faktoren sei es leichter, die Mitarbeit der Regierungen bei der Finanzierung eines Zinsausgleichsfonds zu erhalten als zur Erhöhung der direkten Wirtschaftshilfe, meinte der Gouverneur der Bank von Israel.

Das Gros der Industriestaaten steht der Durchführbarkeit des Horowitz-Plans skeptisch gegenüber. Man macht geltend, daß das Angebot an Investitionskapital für Entwicklungszwecke weit hinter der Nachfrage zurückbleibt und auch die Verwirklichung des Horowitz-Systems nichts an diesem Umstand ändern würde. Dagegen könnte der vorgeschlagene Mechanismus zu einer „Verzerrung“ des Kapitalmarktes führen. Die meisten dieser Einwände werden vielleicht von Gründen der Bequemlichkeit diktiert — *ein* Nachteil des Horowitz-Plans jedoch ist offensichtlich: er schließt die Ostblockstaaten von der weltweiten Zusammenarbeit in Sachen Entwicklungshilfe aus. In den kommunistischen Ländern gibt es nämlich keinen privaten Kapitalmarkt. Die Diskussion geht weiter ...

Zu einem richtigen Zusammenprall zwischen den westlichen Industriestaaten auf der einen Seite und der mit dem Ostblock vereinten „Dritten Welt“ auf der anderen kam es im gleichen Ausschuß bei der Behandlung der Frage, ob die UNCTAD für eine Regelung der aktuellen Währungsprobleme zuständig ist — Probleme, welche die führenden westlichen Länder allein vom Internationalen Währungsfonds geregelt wissen möchten. Diese Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem zwar fast universellen, aber noch nicht überall ernst genommenen UNO-Organ und den alteingesessenen Institutionen — wie das GATT, der Währungsfonds, die Weltbank usw. — wirkten sich in den UNCTAD-Ausschüssen des öfteren bereits bei der Aufstellung einer Tagesordnung oder eines Arbeitsprogrammes hindernd aus. Die westlichen Industriestaaten zögern in ihrer Mehrheit, der gegen ihren Willen geschaffenen Welthandelsorganisation Aufgaben zu übertragen, die bisher den konservativ geführten Körperschaften zufielen. Die Entwicklungsländer dagegen glauben — nicht immer zu Unrecht — ihre Interessen schlecht vertreten von Organisationen, die ursprünglich von Industrienationen zu deren alleinigem Profit geschaffen wurden. Die kommunistischen Staaten setzen ihre Hoffnungen ebenfalls zum Teil auf die UNCTAD, schon deshalb, weil sie von den meisten übrigen Handels- und Finanzorganisationen ausgeschlossen sind.

Die Kompetenzschwierigkeiten und Überschneidungen werden aber zweifellos mit der Zeit verschwinden, wenn sich der Apparat einspielt. Die UNCTAD ist nun einmal da und läßt sich nicht ignorieren. Das GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) hat bereits aus der nicht aufzuhaltenden Verflechtung des gesamten Welthandels die politischen Konsequenzen gezogen: neue Regeln und vor allem ein neuer Geist erleichtern sowohl den Entwicklungsländern wie den kommunistischen Staaten den Eintritt in jene Körperschaft, die noch vor kurzem als der „Klub der Reichen“ galt und ausschließlich von den liberalen Wirtschaftsgesetzen regiert wurde.

Die bisher von der UNCTAD erzielten Erfolge nehmen sich im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln ziemlich mager aus. Niemand versucht, diesen Umstand zu beschönigen. Auch für die Zukunft sind keine Wunder zu erwarten, wohl aber eine objektive Untersuchung der weltwirtschaftlichen Gegebenheiten und in der Folge ein langsames Näherkommen der verschiedenen Standpunkte. An der letzten Konferenz des UNCTAD-Direktoriums im September 1966 in Genf erklärte der Vorsitzende *José Pinera* (Chile), es bestehe jetzt der Beginn einer Entente zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten über die Möglichkeiten einer Verwirklichung der Ziele der UNO-Welthandelsorganisation. Dieser Optimismus wurde jedoch gedämpft durch die Feststellungen des Generalsekretärs der UNCTAD, *Raul Prebisch*:

1. Das von der UNO gesetzte Ziel einer jährlichen Erhöhung des Nationaleinkommens der Entwicklungsländer um 5 vH wurde nicht erreicht.
2. Der Geldfluß von den Industriestaaten nach den Entwicklungsländern ist zwischen 1961 und 1965 stationär geblieben, obwohl die Industriestaaten einen zufriedenstellenden Wirtschaftszuwachs zu verzeichnen hatten.
3. Die gegenwärtige technische Revolution wirkt sich immer mehr zuungunsten der Entwicklungsländer aus, deren Konkurrenzfähigkeit sinkt.
4. Man ist heute weiter denn je von dem einst vereinbarten Ziel entfernt, wonach die hochindustrialisierten Staaten 1 vH ihres Nationaleinkommens für die Hilfe an die unterentwickelten Länder abgeben sollten.

Aber der Verhandlungsmechanismus und die Tribüne der UNCTAD (die nächste große Welthandelskonferenz soll 1967 in New Delhi stattfinden) erlauben zum erstenmal in der Geschichte allen Staaten, ob mächtig oder arm, ihre speziellen Wirtschaftsprobleme vorzutragen. Umgekehrt übernehmen alle Regierungen die Verpflichtung, Statistiken zu erstellen und Rechenschaft über ihre eigenen Anstrengungen abzulegen. Eine relativ gut funktionierende Welthandelsorganisation — völlig reibungslos wird sie

DIE SCHWIERIGEN ANFÄNGE DER UNO-WELTHANDELSORGANISATION

niemals funktionieren — bietet also eine gewisse Garantie, daß die den Entwicklungsländern zugestandenem Kredite und Mittel nicht in ein Faß ohne Boden fließen. Gleichzeitig erschwert sie die von manchen Regierungen geübte Schaukelstuhlpolitik zwischen Ost und West.

Und wie kann die unumgängliche weltweite Arbeitsteilung anders realisiert werden als durch eine Welthandelsorganisation? Zur Stabilisierung der gestörten Rohstoffmärkte, zur Hebung des Lebensstandards in den unterentwickelten Regionen müssen neue Wege beschritten werden. Die meisten Entwicklungsländer sind heute imstande, gut ausgebildete und ernsthafte Experten zu den Konferenzen zu beordern. Aber die bequeme Mär von den zornigen jungen Männern aus Afrika und Asien, die fordern und drohen und die ehrlichen Ratschläge der erfahrenen Wirtschaftsfachleute aus den Industriestaaten in den Wind schlagen, hat ein zähes Leben.