

Die Welthandelskonferenz — Versuch einer Bilanz

I

Man kann die nach dreimonatiger Arbeit abgeschlossene UNO-Welthandelskonferenz ohne Übertreibung als einen historischen Meilenstein bezeichnen. Noch nie vorher hatte man sich an Wirtschaftsverhandlungen mit 121 Partnern herangewagt, und noch nie zuvor hat sich eine Nation bereit erklärt, einer anderen, weniger begünstigten wirtschaftliche Zugeständnisse auf Gegenseitigkeit zu machen. Im Gegenteil, die meisten Kriege unserer Geschichte wurden aus wirtschaftspolitischen Beweggründen geführt.

Die erste Welthandelskonferenz der Vereinten Nationen 1947/48 in Havanna war ein Fiasko. Wohl hatten die damals vertretenen 56 Länder die sogenannte „Charta von Havanna“ ausgearbeitet, welche aber von den meisten Industriestaaten nicht ratifiziert wurde und niemals in Kraft trat. Der vom Generalsekretär der Vereinten Nationen mit der Vorbereitung der Genfer Welthandelskonferenz betraute brillante Volkswirtschaftler Dr. *Raúl Prebisch* war sich bewußt — und sein 190 Seiten starker Rapport zeugt davon —, daß ein nochmaliger Mißerfolg katastrophale Folgen für die auf schwachen Beinen stehenden jungen Staaten Afrikas und Asiens haben müßte und eine explosive Entwicklung der minder begüterten Erdteile nicht mehr aufzuhalten wäre. Er bemühte sich daher, der Konferenz einen pragmatischen Charakter zu geben und die politischen Ideologien soweit als möglich aus den Verhandlungen zu verbannen.

Dank der beispielhaften Vorbereitung der Konferenz — jedem Delegierten standen zu Beginn bereits über 50 kg Dokumentation zu Verfügung — wurden diese Richtlinien auch im großen und ganzen eingehalten. Die Abwesenheit Chinas, Ostdeutschlands, Nordkoreas und Nordvietnams wurde zwar während der dreiwöchigen Generaldebatte von mehreren Rednern routinemäßig bedauert, aber es wurde zu keinem Moment ernsthaft versucht, diese politischen Probleme auf die Tagesordnung zu bringen. Auch die Rassenpolitik Südafrikas führte zu keinen schwerwiegenden Zwischenfällen, und die Resolution von Addis Abeba, die die Entfernung der Regierung von Pretoria aus allen internationalen Körperschaften fordert, wurde für einmal von der Dritten Welt beiseitegeschoben. Der Einsatz war bedeutend.

Bezeichnend für die politische Reife der jungen Nationen war ihre Entschlossenheit, ihre absolute Mehrheit nicht zur Durchsetzung von Forderungen in die Waagschale zu werfen, die für die Industriestaaten unannehmbar gewesen wären, sondern durch tatsächliche Verhandlungen praktische Kompromißlösungen zu erreichen. Es gelang den 75 Entwicklungsländern innerhalb kürzester Frist, sich zu organisieren und einen Verhandlungsapparat nach dem Muster unserer Gewerkschaften zu schaffen — was nicht weiter verwunderlich ist, ging es doch auch hier um die Überbrückung sozialer Klüfte.

Dabei waren die Entwicklungsländer keineswegs mit einem gemeinsamen Konzept nach Genf gekommen. Am besten gerüstet waren die lateinamerikanischen Staaten, die ihre Bedürfnisse bereits in der „Charta von Alta Gracia“ und dem Rapport der UNO-Wirtschaftskommission für Lateinamerika gemeinsam festgelegt hatten. Die Länder Asiens hatten sich in Teheran zu einer Einheitsfront zusammengeschlossen. Der schwarze Erdteil dagegen, der hilfsbedürftigste, war in drei Gruppen gespalten: die ehemals französischen Kolonien, die der EWG nahestehen und vor allem von Frankreich Wirtschaftshilfe beziehen, die Mitglieder des Commonwealth und der Rest. Besonders in der Frage der Präferenzen waren die beiden erstgenannten afrikanischen Gruppen anfangs wenig geneigt, ihre jetzigen relativen Vorteile zugunsten einer Ungewissen Solidarität zu opfern. Auch hier muß Dr. Prebisch das Verdienst zugesprochen werden, daß sich schließlich

alle Entwicklungsländer zum Prinzip einer neuen weltweiten Wirtschaftsordnung und Arbeitsteilung bekannten.

Dem Elan und der wohlüberlegten Solidarität der „75“ vermochten die Industriestaaten kein gleichwertiges Programm entgegenzustellen. Von der Starrheit der Amerikaner, die sich von der vermeintlichen allgemeinen Gültigkeit ihrer ultraliberalen Wirtschaftsordnung nicht losreißen können, über die Franzosen und Engländer, die zu Konzessionen nach dem Prinzip „Jedem seine Armen“ bereit waren, bis zur völligen Ideenlosigkeit der deutschen Delegation waren im westlichen Lager alle Nuancen vertreten. Der Ostblock verhielt sich seinerseits ziemlich kleinlaut, da es mit der Wirtschaftslage der kommunistischen Staaten selbst nicht zum besten bestellt ist.

II

Die Weltwirtschaftskonferenz bestand in Wirklichkeit aus fünf so gut wie voneinander unabhängigen Konferenzen. Jede der fünf Kommissionen hatte sich nämlich mit einem genau abgegrenzten Gebiet zu beschäftigen (Rohstoffe, Halbfertig- und Fertigwaren, kompensatorische Maßnahmen und „unsichtbarer“ Handel, Institutionen, allgemeine Grundsätze zur Regelung des Welthandels) und die ausgearbeiteten Vorschläge zur Ankurbelung eines ausgeglichenen Warenaustausches zwischen Industrie- und Entwicklungsländern der Plenarversammlung vorzulegen. Die gesamten Beschlüsse wurden am Ende der Konferenz im „Acte final“, dem Schlußdokument, vereinigt, welches noch kommenden Generationen den Weg zu einer gerechteren Verteilung der Güter unserer Erde weisen kann.

Um die versammelten Delegationen zu klaren Stellungnahmen in allen hängenden Fragen zu zwingen, hatten Generalsekretär Dr. Prebisch und der gewählte Präsident der Konferenz, der Ägypter *Abdel Kaissouni*, einen vertraulichen Fragebogen mit 90 Punkten verteilen lassen. Nachdem während der ersten drei Wochen jedem Land die Gelegenheit geboten wurde, vor der Plenarversammlung seine Haltung und Schwierigkeiten zu erklären, konnten die eigentlichen Verhandlungen beginnen.

Dabei mußte man bald die Feststellung machen, daß der Gigantismus der Konferenz gegen den Erfolg spielte. Neben den fünf sachlichen Kommissionen hatte sich nämlich das Forum in vier geopolitische Gruppen aufgeteilt (westliche Industriestaaten inklusive Japan, Ostblock, die afro-asiatischen Länder und Jugoslawien, Lateinamerika), wobei jede Gruppe Schwierigkeiten hatte, mit sich selbst ins reine zu gelangen. Um das Rennen gegen die Uhr dennoch zu gewinnen, bildete man schließlich aus den hauptsächlichsten Gruppen zwei sogenannte „leichte Komitees“ — die „Elf“ der Entwicklungsländer und die „Acht“ der westlichen Industriestaaten —, während sich die Ostblockländer nicht ungern beiseiteschieben ließen. Diese beiden „leichten Komitees“ verhandelten parallel mit den Arbeiten der Komitees, in denen alle Staaten vertreten waren, nach einem Arbeitsplan, der die Behandlung der einfacheren Probleme zum Beginn und die der schwierigeren Probleme zuletzt vorsah.

Die erste Kommission befaßte sich mit den Belangen des Rohstoffhandels. Es ist kein Geheimnis mehr, daß auf diesem Gebiet die Regeln der freien Marktwirtschaft gegen die Interessen der Entwicklungsländer spielen. Die natürlichen Rohstoffe — wie eine Reihe von Metallen, Kautschuk, Textilfasern — werden immer mehr durch synthetische ersetzt, was natürlich ein Überangebot und einen Preissturz zur Folge hat. Hier gibt sich kaum jemand Illusionen hin: Die einzige Möglichkeit einer Verbesserung der Handelsergebnisse für die Entwicklungsländer liegt in einer Neuordnung der Produktion entsprechend den Bedürfnissen des Weltmarkts. Diese Neuordnung ist aber nicht von einem Tag auf den anderen zu erreichen und läßt sich nur Hand in Hand mit einer

Industrialisierung der Entwicklungsländer verwirklichen. Bis dahin muß versucht werden, das so entstehende Handelsdefizit durch kompensatorische Maßnahmen zu decken. Mit dieser Frage beschäftigte sich die dritte Kommission und kam verhältnismäßig leicht zu dem Beschluß (bei Stimmenthaltung der Ostblockstaaten), die kurzfristigen Ausgleiche wie bisher durch den Internationalen Währungsfonds zu gewährleisten, während für die Kompensationen auf lange Sicht ein neuer Mechanismus geschaffen werden soll.

In die Gesamtheit der Rohstoffe aus den Entwicklungsländern fallen auch die tropischen Nahrungs- und Genußmittel. Hier verlangten die Erzeugerländer als Sofortmaßnahmen von den Industriestaaten die Abschaffung der beschränkenden Einfuhrkontingente und Zölle sowie die Unterdrückung der staatlichen Subventionierung jener heimischen Landwirtschaftsgüter, die eine Konkurrenz für die Südfrüchte darstellen. In dieser Frage haben eine Reihe von Industriestaaten Genugtuung versprochen und auch in den letzten Tagen im Rahmen des GATT in die Tat umgesetzt. Zur Ankurbelung des Industrialisierungsprogramms in den Ländern mit Monokultur wurde ein französischer Vorschlag angenommen, der jedes Industrieland verpflichtet, 1 vH seines Netto-Nationaleinkommens an Entwicklungshilfe abzuführen. Für die westlichen Handelsnationen legalisiert diese Verpflichtung nur die gegenwärtige Praxis; der Ostblock dagegen (der sich mit Ausnahme Rumäniens der Stimme enthielt) macht geltend, daß unter dieser Formel sein technischer Beistand an die Entwicklungsländer nicht verstanden ist und daß eine egale Hilfsquote eine Ungerechtigkeit darstelle, da die kommunistischen Länder niemals vom Kolonialismus profitiert haben. Die Amerikaner wollen ihrerseits, daß auch ihre Militärhilfe an gewisse unterentwickelte Länder zu dem Begriff „Wirtschaftshilfe“ gerechnet wird.

Aufgrund der Statistiken von 1963 berechnet, würden nach der neuen Formel jährlich 9 bis 10 Md. Dollar reiner Wirtschaftshilfe zusammenkommen. Das Handelsdefizit der Entwicklungsländer betrug aber im vergangenen Jahr bereits 6 Md. Dollar.

Auf den fragwürdigsten Kompromiß der Konferenz einigte man sich in der zweiten Kommission betreffend der Präferenzen für Halbfertig- und Fertigwaren aus den Entwicklungsländern. Der Westen hatte versucht, ein allgemeines Präferenzsystem — wie es von den „75“ verlangt wird — durch Zollkonzessionen im Rahmen des GATT zu umgehen. Ein umfassenderes Präferenzsystem ist aber für die unterentwickelten Länder lebensnotwendig geworden, weil sie ansonsten ihre auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähigen Fertigwaren niemals gegen harte Devisen umtauschen könnten. Während die anderen westlichen Industriestaaten gegen Ende der Konferenz einschwenkten, weigerten sich die Amerikaner als einzige weiterhin, den Entwicklungsländern mehr als die Klausel der meistbegünstigten Nation zu bieten. Die deutsche Delegation stand dieser Haltung am nächsten: Sie bestritt zwar nicht grundsätzlich die Dringlichkeit eines wirksamen Präferenzsystems, wandte sich aber dagegen, *allen* unterentwickelten Staaten ohne Rücksicht auf deren wirtschaftliche und politische Struktur die gleichen Vorteile zu gewähren. Dieser Standpunkt wurde auch kürzlich auf einer Sitzung des Europarates von Prof. *Hallstein* vertreten. Der an der Welthandelskonferenz getroffene Kompromiß, der keiner ist, besteht darin, daß man das Studium dieser wichtigen Frage einem UN-Expertenkomitee überließ.

Das größte Gedränge gab es in der vierten Kommission, die mit der Schaffung der neuen Institutionen betraut war. Nachdem sich die Welthandelskonferenz als ein durchaus arbeitsfähiges Forum erwiesen hatte, konnte das Prinzip ihrer Kontinuität kaum mehr angefochten werden. Das hartnäckige Ringen ging daher mehr um die Form und die Vollmachten der zu schaffenden Institutionen. Die Entwicklungsstaaten, unterstützt vom Ostblock, hatten von allem Anfang an die Ablösung des GATT — des „Klubs der Reichen“ — durch eine neue universelle Handelsorganisation gefordert. Der Westen war dagegen und schlug eine dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen unter-

DIE WELTHANDELSKONFERENZ — VERSUCH EINER BILANZ

stellte Körperschaft vor, in der die Industriestaaten über eine Art Vetorecht verfügen müßten. Dieser Standpunkt ist einerseits verständlich, weil sich die Industriestaaten nicht von den Entwicklungsländern das Ausmaß der zu leistenden Hilfe vorschreiben lassen können. Andererseits kann ein solches Vetorecht tatsächlich zu einer Blockierung jedweder Entscheidung führen.

Diese schwierigen Verhandlungen hielten gegen Ende der Konferenz Tag und Nacht an und traten in ein gefährliches Stadium, als die Entwicklungsländer als Antwort auf die westliche Unnachgiebigkeit ihr Projekt einer neuen Welthandelsorganisation zur Abstimmung brachten, wo es mit 83 gegen 20 Stimmen, bei drei Stimmenthaltungen, angenommen wurde. Die „Dritte Welt“ war sich natürlich bewußt, daß eine neue Organisation ohne den Westen wertlos wäre, und die Abstimmung war eher als letzte Warnung gedacht. Wenige Tage später, aber wahrlich in letzter Minute, war der Kompromiß unter Dach.

Das GATT (Allgemeines Handels- und Zollabkommen) wurde gerettet und die Schaffung einer neuen Welthandelsorganisation vorläufig fallengelassen. Dafür wurde beschlossen, die Konferenz in Zukunft regelmäßig alle zwei oder drei Jahre abzuhalten und einen Internationalen Handelsrat mit 55 Sitzen zu gründen. Dieser Handelsrat, dem 22 afro-asiatische Länder, 18 westliche Industriestaaten, neun lateinamerikanische Staaten und sechs kommunistische Länder ständig angehören, wird zweimal jährlich zur Beschlußfassung zusammentreten. Die Lösung der schwierigsten Teilfrage, nämlich der Abstimmungsklausel, wurde der UN-Generalversammlung übertragen. Alles in allem ein Kompromiß der Vernunft.

In der fünften Kommission wurden 15 allgemeine Grundsätze ausgearbeitet, die künftig die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Nationen beseelen sollen. So einfach diese Aufgabe auf den ersten Blick aussah, so delikater war ihre praktische Ausführung. Die Vereinigten Staaten stimmten zum Beispiel gegen das ehrbare Prinzip der Nichteinmischung in die wirtschaftlichen und politischen Angelegenheiten fremder Länder; sie empfanden es als ehrlich, dieses Prinzip im Moment der Kuba- und Südvietnamaffäre nicht anzuerkennen. Die Bundesrepublik stimmte gegen zwei allgemeine Grundsätze („Es darf keine Diskrimination auf der Basis der Unterschiede der sozialwirtschaftlichen Systeme geben“ und „Der finanzielle, technische und wirtschaftliche Beistand darf mit keinen politischen oder militärischen Bedingungen verknüpft werden“) und enthielt sich bei sieben Grundsätzen der Stimme.

Trotz der jeweiligen Opposition und mehrerer Abänderungsvorschläge wurden alle 15 allgemeinen Grundsätze mit großer Stimmenmehrheit in ihrer ursprünglichen Form angenommen.

III

Natürlich konnte auch die Genfer Konferenz nicht alle Probleme, die sich hinter dem simplen Wort „Welthandel“ verbergen, mit einem Schlag lösen, und selbst die bereits ausgearbeiteten Lösungen müssen erst von der UNO-Generalversammlung bestätigt und von den einzelnen Regierungen ratifiziert werden. In einigen Fragen stehen mit Sicherheit noch heiße Debatten bevor, und vielleicht wird man ihre Lösung sogar „sine die“ vertagen. Aber die wirtschaftliche Entwicklung unseres Planeten hat eine Richtung eingeschlagen, in der es nur ein Vorwärts gibt. Eine Abkapselung einzelner Nationen ist unmöglich geworden. Wenn an der Welthandelskonferenz der Kompromiß der Radikallösung vorgezogen wurde, so deshalb, weil selbst die ungestümen jungen Nationen eingesehen haben, daß jede neue Idee „ausreifen“ muß.

Der Erfolg und die ehrliche Arbeit der Welthandelskonferenz gibt jenen Stimmen unrecht, die sich nicht genug über die „unverschämten Forderungen“ der Unterentwickelten an der „größten Bettelkonferenz aller Zeiten“ entrüsten konnten.