

Im März 1964 begann in Genf die erste Welthandelskonferenz – eine Konferenz, die nicht zuletzt durch den Zusammenschluss zahlreicher Schwellen- und Entwicklungsländer zur Gruppe 77 die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit erregte. Sönke Kunkel, Historiker an der Jacobs Universität Bremen, zeigt, dass mit dem Treffen in Genf nicht nur ein neuer Diskurs über Globalisierung entstand, sondern auch ein Prozess in Gang kam, der die Transformation des internationalen Systems beschleunigte, neue Akteure begünstigte und damit das Spielfeld der globalen Politik nachhaltig veränderte.

Sönke Kunkel

## Zwischen Globalisierung, internationalen Organisationen und „global governance“

Eine kurze Geschichte des Nord-Süd-Konflikts in den 1960er und 1970er Jahren

Im Frühjahr 1964 trat im Genfer Palast der Nationen mit der *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) eine der ungewöhnlichsten Konferenzen der UN-Geschichte zusammen. Mit über 2300 Teilnehmern zugleich auch eine der größten UN-Versammlungen, brachte die Konferenz Experten, Sondergesandte, Finanz-, Wirtschafts- und Außenminister aus insgesamt 122 Ländern zusammen, darunter so unterschiedliche Repräsentanten wie Che Guevara, Prinz Heinrich von Liechtenstein oder UN-Generalsekretär U Thant<sup>1</sup>. Aufgabe der Konferenz war es, neue globale Handelsregeln auszuarbeiten, welche die Entwicklung der Dritten Welt fördern würden. Schnell kam es jedoch zu Konflikten, als die auf der Konferenz vertretenen Entwicklungsländer<sup>2</sup> des „globalen Südens“ auf eine umfassende Regulierung des Welthandels drängten und sich zur Gruppe 77<sup>3</sup> zusammenschlossen. Wie der US-amerikanische Delegierte George Ball beunruhigt nach Washington berichtete, hatte sich die Konferenz zu einer „organized pressure campaign“ entwickelt, „designed to force a massive transfer of resources from the industrialized countries to the less-developed countries by pegging prices and manipulating world trading patterns“<sup>4</sup>.

Das Treffen in Genf war der Anfang einer langjährigen Nord-Süd-Auseinandersetzung, die in unzähligen regelmäßig zusammentretenden UNCTAD-Komi-

<sup>1</sup> Vgl. „Robin Hood at Geneva“, in: Time Magazine vom 3. 4. 1964.

<sup>2</sup> Anmerkung zur Terminologie: Die Probleme der Begriffe „Entwicklungsland“ (vs. „Industrieland“), „unterentwickelte Länder“ und „Dritte Welt“ sind dem Autor bewusst, werden mangels besserer Alternativen hier jedoch weiterhin verwendet, ohne dass damit Hierarchien markiert werden sollen.

<sup>3</sup> Zur Gruppe 77 gehörten aber auch sogenannte blockfreie Staaten wie Jugoslawien.

<sup>4</sup> Memorandum From the Under Secretary of State (Ball) to President Johnson, 30. 3. 1964, in: Foreign Relations of the United States (FRUS) 1964–1968, Vol. XXXIII: Organization and Management of Foreign Policy; United Nations, Washington 2004, Dok. 292, verfügbar unter URL: [history.state.gov](http://history.state.gov)

tees und auf Folgekonferenzen in New Delhi (UNCTAD II, 1968), Santiago de Chile (UNCTAD III, 1972), Nairobi (UNCTAD IV, 1976) und Manila (UNCTAD V, 1979) noch weitergehen sollte und Mitte der 1970er Jahre in dem Ruf nach einer Neuen Internationalen Weltwirtschaftsordnung gipfelte<sup>5</sup>. Vor allem die UNCTAD-Konferenzen, aber auch verschiedene Sondersitzungen der Vereinten Nationen akzentuierten damit einen neuen Diskurs über Globalisierung, der zunehmend westliche Öffentlichkeiten mobilisierte, ihre Regierungen unter Handlungsdruck setzte und gleichzeitig Rückwirkungen auf Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und andere internationale Organisationen wie die OECD, das GATT oder später die Weltbank hatte<sup>6</sup>.

Im Folgenden soll vor diesem Hintergrund die Geschichte des Nord-Süd-Konflikts am Beispiel der UNCTAD bzw. der Vereinten Nationen mitsamt ihren vielfältigen Bezügen zu anderen internationalen Organisationen, NGOs und Nationalstaaten näher untersucht werden<sup>7</sup>. Exemplarisch sollen dabei im Sinne einer facettenreichen *histoire croisée*<sup>8</sup> die Perspektiven, Erwartungen, Wahrnehmungen und Handlungen verschiedener historischer Akteure beleuchtet werden: Zunächst gilt es, am Beispiel Tansanias die Globalisierungserfahrungen eines Ent-

<sup>5</sup> Unter Globalisierung wird hier der „Aufbau, die Verdichtung und die zunehmende Bedeutung weltweiter Vernetzung“ verstanden. Vgl. Jürgen Osterhammel/Niels P. Petersson, *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*, München 2004, S. 24.

<sup>6</sup> Die OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) ging 1960 aus der ursprünglich mit der Organisation der Marshall-Plan Hilfen beauftragten Organisation for European Economic Cooperation hervor und unternimmt seither neben vielfältigen Studien in nahezu allen Politikbereichen vor allem im 1961 geschaffenen Development Assistance Committee auch Koordinierungsaufgaben in Bezug auf die Entwicklungshilfe. Mitglieder waren ursprünglich vor allem westliche Industrieländer, seither sind weitere, gewöhnlich wohlhabende Staaten beigetreten. Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) war neben der Weltbank und dem Internationalen Währungsfond (IWF) einer der drei Pfeiler des Systems von Bretton Woods, mit dem die Vereinigten Staaten am Ende des Zweiten Weltkriegs einen neuen institutionellen Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft schufen. Es hatte zunächst provisorischen Charakter und schrieb mit dem Ziel der Schaffung eines Freihandelsregimes Zollsenkungen und das Meistbegünstigungsprinzip verbindlich fest. Nach dem Scheitern einer International Trade Organization 1947 blieb das GATT bis 1995 in Kraft, wobei in verschiedenen Verhandlungsrunden jeweils weitere Zollsenkungen unter den Signatarstaaten ausgehandelt wurden. Das GATT wird hier auch als internationale Organisation bezeichnet, obwohl dies streng rechtlich nicht zutrifft. Vgl. für einen knappen Überblick Peter E. Fäßler, *Globalisierung. Ein historisches Kompendium*, Köln u. a. 2007, S. 145–149.

<sup>7</sup> Die UNCTAD ist bisher nicht geschichtswissenschaftlich untersucht worden. Vgl. jedoch den Institutionensteckbrief von Ian Taylor, die eigene Geschichte der UNCTAD und gelegentliche Verweise im Rahmen des United Nations Intellectual History Projects: Ian Taylor/Karen Smith, *Global Institutions. The United Nations Conference on Trade and Development*, New York 2007; *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy. An Intellectual history of UNCTAD, 1964–2004*, New York 2004; John Toye/Richard Toye, *The UN and Global Political Economy. Trade, Finance, and Development*, Bloomington 2004. Instruktiv zum gesamten Themenkomplex vgl. auch Walther Bernecker, *Port Harcourt*, 10. November 1995. *Aufbruch und Elend in der Dritten Welt*, München 1997.

<sup>8</sup> Vgl. Michael Werner/Bénédicte Zimmermann, *Vergleich, Transfer, Verflechtung. Der Ansatz der Histoire croisée und die Herausforderung des Transnationalen*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28 (2002), S. 607–636.

wicklungslandes und die damit verbundenen politischen Erwartungen an die UNCTAD genauer zu betrachten<sup>9</sup>; zweitens wird es um die Institutionengeschichte der UNCTAD und der Vereinten Nationen gehen, also darum, wie sich jene Institutionen im Nord-Süd-Konflikt zu behaupten und zu beweisen versuchten; und drittens soll am Beispiel der amerikanischen Reaktionen auf die UNCTAD auch die Perspektive des globalen Nordens dargestellt werden, wobei klar ist, dass weder die Entwicklungsländer noch der Norden einen solch monolithischen Block formten, wie es hier aus forschungspragmatischen Gründen suggeriert wird<sup>10</sup>. Ausgeklammert bleibt die Sowjetunion, die den Nord-Süd-Konflikt ohnehin eher von den Zuschauerrängen aus begleitete. Leitend sind die folgenden Fragen: Warum und unter welchen Bedingungen entstand die UNCTAD? Welche Hoffnungen und Befürchtungen verbanden Regierungen und zivilgesellschaftliche Akteure mit ihr? Welche Normen propagierte die UNCTAD für das Weltwirtschaftssystem und wie versuchte sie diese Normen durchzusetzen? War sie damit erfolgreich? Wie reagierten westliche Regierungen, vor allem die US-Administration auf die Ideen der UNCTAD?

Der Beitrag beleuchtet damit nicht nur die ineinander verwobene Geschichte von Globalisierung, internationalen Organisationen und des Nord-Süd-Konflikts – drei Themenfelder, die erst in den letzten Jahren allmählich in den Blickpunkt der Historiker gerückt sind –, sondern auch den Wandel des internationalen Systems insgesamt. Denn mit ihren umfassenden globalen Regulierungsversuchen, so das Argument, war die UNCTAD zugleich Abbild und Katalysator einer grundlegenden Verwandlung des internationalen Systems hin zu einem komplexen Mehrebenensystem, in dem internationale Organisationen, NGOs und Experten seit den frühen 1960er Jahren eine immer wichtigere Rolle zu spielen begannen<sup>11</sup>. Wie zu zeigen sein wird, waren dafür verschiedene Entwicklungen verantwortlich, namentlich die Dekolonisierung und die sich anschließende Institutionalisierung der Nord-Süd-Beziehungen, die zunehmende Notwendigkeit zu kooperativem Handeln angesichts transnationaler, grenzüberschreitender Herausforderungen, die „Dynamik transnational politisierter Gesellschaften“ und nicht zuletzt auch eine Verdichtung der Kommunikation, die es zunehmend erlaubte, mit verhältnismäßig einfachen Mitteln wie internationalen Gipfeltreffen und Konferenzen weltweite Aufmerksamkeit zu erzeugen, globale Problemfelder zu benennen und

<sup>9</sup> In diesem Beitrag ist durchgängig von Tansania die Rede, obwohl das Land nach der Unabhängigkeit 1961 zunächst Tanganyika hieß und erst nach der Fusion von Tanganyika und Sansibar 1964 den Namen Tansania erhielt.

<sup>10</sup> Sowohl Tansania als auch die Vereinigten Staaten gehörten jedoch zu den Führungsmächten der jeweiligen „Blöcke“.

<sup>11</sup> Im Anschluss an Madeleine Herren werden internationale Organisationen verstanden als „grenzübergreifend formalisierte Strukturen, die im internationalen System von Zivilgesellschaften und/oder Staaten als Akteure wahrgenommen werden“ und einen „grenzübergreifenden Informationszugriff“ schaffen. In diesem Sinne ist die UNCTAD also auch eine internationale Organisation, obwohl sie formal der Generalversammlung der Vereinten Nationen zugeordnet ist. Madeleine Herren, Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung, Darmstadt 2009, S. 6, das folgende Zitat in: Ebenda, S. 112.

die aktive Anteilnahme eines engagierten Publikums zu erzeugen. In nahezu allen Handlungsfeldern übernahmen internationale Organisationen, NGOs und Experten immer wichtigere Funktionen, ob in der Menschenrechts-, Umwelt-, und Bevölkerungspolitik – oder eben in der hier untersuchten Entwicklungs- und Handelspolitik<sup>12</sup>.

Der Aufsatz greift dabei auf das bisher fast ausschließlich in der Politikwissenschaft diskutierte Konzept der *global governance* zurück. Gemäß gängigen politikwissenschaftlichen Definitionen beschreibt dieses den „nexus of systems of rule-making, political coordination and problem-solving which transcend states and societies“<sup>13</sup>. Das Konzept befasst sich also mit der Entstehung und globalen Konfiguration normativer Steuerungssysteme, mit denen grenzüberschreitende Interaktionen geregelt werden. Häufig, wenn auch nicht ausschließlich, werden diese Vernetzungs- und Regulierungsleistungen von internationalen Organisationen in Kooperation mit transnationalen und staatlichen Akteuren erbracht. Wie verschiedene Politikwissenschaftler betonen, sei es besonders in den 1990er Jahren zu einer globalen „reconfiguration of authority“<sup>14</sup> gekommen, weil Nationalstaaten unter den Bedingungen einer fortschreitenden Globalisierung zunehmend auf die Kooperation mit anderen Akteuren angewiesen gewesen seien. Im Zuge dieser Veränderungen hätten sich neue „spheres of authority“ zwischen Nationalstaaten, internationalen Organisationen und transnationalen Akteuren herausgebildet, die sich auf verschiedene „compliance generating capacities“<sup>15</sup> stützen. Gleichzeitig sei damit ein Wandel der Modalitäten einhergegangen, nach denen Normen gesetzt und Probleme identifiziert werden. Politikfelder von glo-

<sup>12</sup> Einen groben Überblick zur Geschichte internationaler Organisationen geben auch Akira Iriye, *The Global Community. The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*, Berkeley 2002, und Paul Kennedy, *The Parliament of Man. The Past, Present and Future of the United Nations*, New York 2006. Vgl. auch Jost Dülffer, *Historische UN-Forschung in Deutschland. Themen, Methoden und Möglichkeiten*, in: Manuel Fröhlich (Hrsg.), *UN Studies. Umrisse eines Lehr- und Forschungsfeldes*, Baden-Baden 2008, S. 101–115. Vgl. zur Entwicklungspolitik allgemein zuletzt Hubertus Büschel/Daniel Speich (Hrsg.), *Entwicklungswelten. Globalgeschichte der Entwicklungszusammenarbeit*, Frankfurt a.M. 2009, sowie den von David C. Engerman/Corinna R. Unger koordinierten Schwerpunkt zu Modernisierung und Global History, in: *Diplomatic History* 33 (2009), S. 375–506.

<sup>13</sup> David Held/Anthony McGrew, *Introduction*, in: Dies. (Hrsg.), *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*, Cambridge 2006, S. 1–21, hier S. 8. Rosenau definiert *global governance* sehr weitläufig als „summarizing phrase for all the sites in the world where efforts to exercise authority are undertaken“. James Rosenau, *Governance in a New Global Order*, in: Held/McGrew (Hrsg.), *Governing Globalization*, S. 70–86, hier S. 71; vgl. auch Klaus Dingwerth/Philipp Pattberg, *Was ist Global Governance?*, in: *Leviathan* 3 (2006), S. 377–399. In historischer Perspektive ist „*global governance*“ bisher kaum untersucht worden, wobei eine der wenigen Ausnahmen der Sonderforschungsbereich 700 „*Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*“ bildet, an dem auch Historiker beteiligt sind. Allerdings haben Historiker darüber hinaus *global governance* untersucht, ohne sie als solche zu benennen. Vgl. etwa Niels Petersson, *Anarchie und Weltrecht. Das Deutsche Reich und die Institutionen der Weltwirtschaft 1890–1930*, Göttingen 2009.

<sup>14</sup> Held/McGrew, *Introduction*, in: Dies. (Hrsg.), *Governing Globalization*, S. 10.

<sup>15</sup> Rosenau, *Governance in a New Global Order*, in: Held/McGrew (Hrsg.), *Governing Globalization*, S. 70–86, hier S. 72.

baler Bedeutung würden seither immer weniger von Nationalstaaten dominiert, sondern zunehmend von verschiedensten politischen Akteuren und Netzwerken bestimmt, welche Wissen generieren und popularisieren, ihre eigenen Regeln proklamieren, *agenda setting* betreiben und häufig auch eigene Formen globaler Herrschaft ausüben. Das internationale System ist in diesem Sinne nicht mehr im klassischen Billardkugelnmodell als Interaktionsraum von Nationalstaaten zu denken, sondern als eine polyvalente Netzwerkstruktur zwischen verschiedensten Spielern mit unterschiedlichen Ressourcen und Gestaltungsmöglichkeiten. Gerade diese Verschiebung deutet der neue Begriff *global governance* an.

Im Gegensatz zur politikwissenschaftlichen Diskussion, welche das Jahr 1989/90 als entscheidende Zäsur begreift, behauptet dieser Beitrag jedoch, dass sich bereits in den 1960er und 1970er Jahren eben jene Form von *global governance* herausbildete, die für die Gegenwart charakteristisch scheint, das heißt ein Geflecht von wirkmächtigen globalen Regulierern einerseits – also internationale Organisationen, Nicht-Regierungsorganisationen, Expertengemeinschaften und Nationalstaaten – und einer Modalität der Normaushandlung andererseits, die sich immer stärker multilateral und massenmedial vollzog<sup>16</sup>.

### Regeln für die Globalisierung? Die Erfahrungen Tansanias und die Vorschläge der UNCTAD 1964–1968

Die Geschichte der UNCTAD lässt sich nur vor dem Hintergrund zweier eng miteinander verknüpfter historischer Großprozesse verstehen, namentlich der Dekolonisierung und der Globalisierung. Mit der Dekolonisierung entstanden zu Beginn der 1960er Jahre Dutzende neuer Staaten auf der Südhalbkugel, deren Regierungen ihren Bevölkerungen eine schnelle Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen, mithin also Entwicklung, versprachen. Obwohl nunmehr politisch unabhängig, fanden viele dieser postkolonialen Staaten angesichts einer fortbestehenden intensiven Einbindung in die Weltwirtschaft jedoch eine Situation vor, die der langjährige Präsident Tansanias Julius Nyerere – eine der markantesten Persönlichkeiten auf der internationalen Bühne der 1960er und 1970er Jahre – einmal so zusammenfasste: Jede neue afrikanische Regierung, die in nationalen wirtschaftlichen Entwicklungsfragen zu handeln versuche, könne zwar Gesetze verabschieden, müsse aber schnell erkennen, „that it did not inherit effective Power over Economic Developments [...]“. Indeed, it often discovers that there is no such thing as a National Economy at all.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> „Global governance“ ist nicht in der Nachkriegszeit erfunden worden, die Konfiguration von global governance hat sich aber ab den 1960er Jahren grundlegend verändert. Vgl. zu den Frühformen von global governance etwa die Untersuchungen zum Völkerbund, die im Rahmen des Heidelberger Clusters „Asia and Europe in a Global Context“ durchgeführt werden. Vgl. auch Sönke Kunkel/Christoph Meyer (Hrsg.), *Aufbruch ins postkoloniale Zeitalter. Globalisierung und die außereuropäische Welt in den 1920er und 1930er Jahren*, Frankfurt a.M./New York 2012.

<sup>17</sup> Julius Nyerere, „The Process of Liberation“, Rede an der Ibadan Universität, Nigeria, 17. 11. 1976, in: Nyerere Foundation, Dar Es Salaam, Tansania.

Auch wenn Nyereres Klage von der wirtschaftspolitischen Machtlosigkeit postkolonialer Staaten übertrieben sein mochte, verwies sie doch auf das wichtige, für postkoloniale Staaten immer dringlichere Problem der Globalisierung. Denn parallel zur Dekolonisierung intensivierten sich die weltwirtschaftlichen Verflechtungen seit den 1950er Jahren wieder rapide und umfassten neben dem transatlantischen Raum auch die neu entstehenden Staaten der Dritten Welt, wenn auch in unterschiedlichem Grade. Insgesamt näherte sich das Welthandelsvolumen wieder den hohen Werten des frühen 20. Jahrhunderts an, ohne diese jedoch zu erreichen; es wuchs – je nach Statistik – zwischen 1958 und 1970 um 6,6 Prozent<sup>18</sup>, wobei der relative Anteil des Handels zwischen Industrie- und Entwicklungsländern am Welthandel gemäß Berechnungen Simon Kuznets zwischen 1961 und 1963 noch erstaunliche 44 Prozent betrug<sup>19</sup>. Auch in Tansania hinterließ die Globalisierung ihre Spuren, ablesbar zum Beispiel an steigenden Besucherzahlen (von 12.218 im Jahre 1961 auf 85.000 Anfang der 1970er), dramatischen Steigerungen der Baumwoll- (113,9 Prozent), Kaffee- (100,8 Prozent), Cashewnuss- (165,6 Prozent) und Tabakproduktion (463,6 Prozent), die fast ausschließlich auf den Export ausgerichtet waren. Auch in den in tansanischen Zeitungen omnipräsenten Werbeanzeigen für VW, Toyota, Alitalia oder Air India manifestierte sich der hohe Grad weltwirtschaftlicher Integration<sup>20</sup>. Nyerere beobachtete Ende 1963, „that the world gets smaller every day. (...) [T]he ramifications of international trade mean that goods produced in London, New York, or Tokyo have affected the lives of people in the bush hinterland of Tanganyika; and truly too the same company names are to be seen operating in Germany, America, India and Africa.“<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Vgl. Osterhammel/Petersson, *Geschichte der Globalisierung*, S. 93.

<sup>19</sup> Zu diesen und den folgenden Zahlen vgl. Ankie Hoogvelt, *Globalisation and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development*, Basingstoke 1997, S. 722ff. GATT-Berechnungen kommen für 1962 auf einen Wert von 34,2 %, doch ist zu beachten, dass die GATT-Statistik nur das Exportaufkommen berücksichtigt, während Kuznets das arithmetische Mittel zwischen Exporten und Importen bildet und somit den realen Austauschbewegungen näher kommt. Auch Cooper betont das teilweise dramatische Exportwachstum afrikanischer Volkswirtschaften in den 1950er und 1960er Jahren. Vgl. Frederick Cooper, *Africa Since 1940. The Past of the Present*, Cambridge 2002, S. 86. Zur Globalisierung insgesamt vgl. neben den erwähnten Arbeiten einführend auch Harold James, *Rambouillet*, 15. November 1975. *Die Globalisierung der Wirtschaft*, München 1997. Seit Mitte der 1960er Jahre kam es vor allem bedingt durch einen rigiden Wirtschaftsnationalismus in vielen Entwicklungsländern zu einer Abnahme im Handelsvolumen zwischen erster und dritter Welt.

<sup>20</sup> Vgl. zum Tourismus G. M. S. Mawalla, *Tourism Development: The Ten Years after Independence*, in: *The Tanzania Society (Hrsg.), A Decade of Progress: 1961–1971, Tanzania Notes and Records*, No. 76 (1975), S. 83, Fundort: National Museum of Tanzania, Dar Es Salaam, Tansania. Zu Produktionssteigerungen in der Landwirtschaft vgl. T. J. Aldington, *Tanzanian Agriculture: A Decade of Progress in Crop Production*, in: Ebenda, S. 57–66, hier S. 59f. Ähnliche Zahlen bei Cranford Pratt, *The Critical Phase in Tanzania, 1945–1968. Nyerere and the Emergence of a Socialist Strategy*, Cambridge 1976, S. 175. Vgl. z. B. zu Werbeanzeigen die *Sunday News*, Dar Es Salaam, vom 23. 12. 1962, in: *British Library Newspaper Collection*, Colindale, London.

<sup>21</sup> Julius Nyerere, *McDougall Memorial Lecture – F.A.O.*, 18. 11. 1963, in: *Julius Nyerere, Freedom and Unity*, Dar es Salaam 1966, S. 231–251, hier S. 232f.

Mit der Unabhängigkeit stellte sich für Länder wie Tansania daher auch die Frage, wie ihr proklamiertes Ziel eines modernisierenden *nation-building* unter den Bedingungen einer fortschreitenden Globalisierung gelingen konnte. Immer wieder beklagte sich Nyerere, dass die von ihm selbst als solche diagnostizierte Unterentwicklung Tansanias nicht einem Mangel an Entwicklungshilfe, sondern dem strukturellen Problem eines chaotischen und unregulierten, von Preisschwankungen geprägten Weltmarkts geschuldet war: „Our development plans,“ führte er etwa vor einer Versammlung der *Food and Agriculture Organisation* (FAO) aus, „can be reduced to absurdity by market changes [...] which are beyond our control and which we cannot even anticipate.“<sup>22</sup> Diese Problemstellung ließ prinzipiell zwei Wege offen: die Abkopplung von der Weltwirtschaft oder ihre grundsätzliche Neugestaltung. Tatsächlich kam es im Laufe der 1960er Jahre infolge eines dezidierten Wirtschaftsnationalismus in der Dritten Welt zu ersten Entflechtungstendenzen<sup>23</sup>, doch dürfen diese Tendenzen nicht darüber hinwegtäuschen, dass postkoloniale Regierungen wirtschaftsnationalistische Maßnahmen und die Regulierung der Globalisierung zumeist als zwei Seiten derselben Medaille begriffen. Nyerere verkörperte diesen Zusammenhang recht gut, schließlich trieb er zusammen mit der Regierungspartei *Tanganyika African National Union* (TANU) spätestens seit der Arusha Deklaration<sup>24</sup> von 1967 die Verstaatlichung ausländischer Banken und Firmen unter dem Leitmotiv der *self-reliance* voran und zählte gleichzeitig zu den Vorkämpfern einer neuen Weltwirtschaftsordnung<sup>25</sup>.

Eine Globalsteuerung der Weltwirtschaft war jedoch schon alleine aufgrund der damit verbundenen organisatorischen und politischen Koordinierungsnotwendigkeiten nur unter dem Dach internationaler Organisationen machbar. Dies setzte, wie Nyerere immer wieder ausführte, allerdings deren Verwandlung von Entwicklungshilfe-Verteiler in globale Regulierer voraus. Denn als Geber von Hilfsgeldern, klagte Nyerere in seiner Rede vor der FAO, seien internationale Organisationen bloße „charity organization[s]“, die nicht in der Lage seien, elementarste Probleme wie die Armut zu lösen, weil ihre Arbeit höchstens marginale Effekte auf die strukturellen Probleme unterentwickelter Länder habe und jederzeit von den „forces of the market“ ausgelöscht werden könne<sup>26</sup>. Genau diese prinzipielle Schwierigkeit versprach die UNCTAD zu lösen, in die Nyerere daher wie die meisten Regierungen der Entwicklungsländer große Hoffnungen setzte. Zugleich bot die UNCTAD Ländern wie Tansania, das nur über einen beschränkten außenpolitischen Apparat verfügte, einen guten Rahmen, um ihre Politik mit anderen Entwicklungsländern zu koordinieren. Schließlich hatte Tansania noch

<sup>22</sup> Ebenda, S. 244 ff.

<sup>23</sup> Vgl. dazu Stephanie Decker, Dekolonisation der Wirtschaft? Wirtschaftsnationalismus in Afrika nach 1945, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 48 (2008), S. 461–486.

<sup>24</sup> Die von der Regierungspartei TANU 1967 in Arusha verabschiedete Deklaration lässt sich als ein Grundsatzprogramm beschreiben, das die Politik, die Prinzipien und die Ziele eines „afrikanischen Sozialismus“ ausbuchstabierte und in den folgenden Jahren auch umsetzte.

<sup>25</sup> Vgl. etwa Andreas Eckert, Herrschen und Verwalten. Afrikanische Bürokraten, staatliche Ordnung und Politik in Tansania 1920–1970, München 2007.

<sup>26</sup> Nyerere, McDougall Memorial Lecture, S. 249 f.

Anfang 1965 weltweit lediglich elf diplomatische Vertretungen auf Botschaftsebene<sup>27</sup>.

Obgleich die UNCTAD zunächst also von vielen Regierungen des globalen Südens als ein nützliches Instrument angesehen wurde, mit dem sich letztlich nationale Entwicklungsinteressen in einem globalen Maßstab durchsetzen ließen, entwickelte sie dennoch rasch eigenständige Qualitäten als Forum und Akteur<sup>28</sup>. Dies lag nicht zuletzt auch an ihrem Generalsekretär Raúl Prebisch. Der 1901 in Tucumán/Argentinien geborene Sohn eines Deutschen und einer Argentinierin verfügte über eine langjährige administrative und wirtschaftspolitische Erfahrung, die er unter anderem als Staatssekretär im Argentinischen Finanzministerium, als Leiter der Argentinischen Zentralbank (1935–1943) und später als Direktor der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (1950–1962) gesammelt hatte. Besonderes Aufsehen hatte der Ökonom 1949 mit einer einflussreichen Untersuchung über die Entwicklungsprobleme Lateinamerikas erregt, in der er erstmals zwei grundlegende entwicklungstheoretische Kerngedanken vorstellte: die Unterscheidung von Zentrum und Peripherie und die These von der kontinuierlichen Verschlechterung der *terms of trade*. Die Weltwirtschaft, argumentierte er, sei durch eine Ungleichheit zwischen dem industrialisierten Zentrum und der vornehmlich agrarisch strukturierten Peripherie geprägt. Dies habe nicht nur einen ungleichen Handel – periphere Staaten exportieren Agrarprodukte, um Industriegüter importieren zu können – und eine strukturelle Arbeitslosigkeit in der Peripherie zur Folge, sondern bedinge auch eine kontinuierliche Verschlechterung der *terms of trade*. Entwicklungsländer müssten aufgrund dieses Preisverfalls daher für die gleiche Menge an Industriegütern immer mehr Agrarprodukte exportieren<sup>29</sup>.

Sowohl diese entwicklungstheoretischen Ansichten als auch seine langjährige administrative Erfahrung kamen Prebisch in seiner neuen Rolle an der Spitze der UNCTAD zugute. Er verstand es, die damit einhergehende Autorität zu nutzen,

<sup>27</sup> Vgl. Ministry of External Affairs, An Official Record of Foreign Policy of the United Republic of Tanzania, Vol.1, No. 1 (April 1965), S. 22, in: Library of the University of Dar Es Salaam, East Africana Collection.

<sup>28</sup> Vgl. zum Doppelcharakter internationaler Organisationen Daniel Maul, Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940–1970, Essen 2007. Ich meine im Anschluss daran, dass internationale Organisationen häufig auch in ihrer Funktion als Forum und als eigenständige Akteure wahrgenommen werden. Zur Ideengeschichte der Vereinten Nationen vgl. Richard Jolly (Hrsg.), UN Contributions to Development Thinking and Practice, Bloomington 2004. Vgl. zum Zusammenhang von internationalen Organisationen und nationalen Interessen Michael N. Barnett/Martha Finnemore, The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations, in: International Organization 53 (1999), H. 4, S. 699–732.

<sup>29</sup> Vgl. Raúl Prebisch, The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems, New York 1950. Vgl. für eine konzise Zusammenfassung des Prebischen Denkens Dieter Nohlen, Raúl Prebisch (1901–1986). Das Zentrum-Peripherie Modell der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (November 1999), S. 316–319, auch verfügbar unter: <http://www.inwent.org/E+Z/zeitschr/ez1199-6.htm> [zuletzt 30.7.2010]. Vgl. ausführlicher zu Prebisch Edgar Dosman, The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901–1986, Montréal 2008.

indem er noch im Vorfeld der ersten Welthandelskonferenz in Genf ein programmatisches Konzeptpapier mit dem Titel *Towards a New Trade Policy for Development* an alle teilnehmenden Regierungen verteilen ließ. Die Bedeutung dieses Berichtes kann dabei nicht überschätzt werden, denn er etablierte auf internationaler Ebene die moralische Norm einer regulierten Weltwirtschaft, ohne ihre grundsätzliche Transformation zu fordern. Wie Prebisch anerkannte, war Globalisierung – er benutzte den klassischen Terminus Welthandel – ein Faktum der Gegenwart, ein Prozess, der zwar Nachteile besaß, dessen Dynamik sich aber mit rationaler Planung auch in Vorteile für Entwicklungsländer umwandeln ließ<sup>30</sup>. Ein Problem war sie einerseits, weil sie asymmetrisch war: den steigenden Importpreisen für industrielle Produkte, die in unterentwickelte Länder gingen, standen fallende und beständig schwankende Preise für ihre Rohstoffexporte gegenüber. Staaten der Dritten Welt konnten daher immer weniger Exportgewinne abschöpfen, mit denen sich Industrialisierungsprogramme finanzieren ließen. Andererseits glaubte Prebisch, dass Globalisierung unter einer Voraussetzung auch eine Chance für unterentwickelte Länder bedeutete – wenn sie reguliert würde<sup>31</sup>.

Zur Beseitigung der Asymmetrien schlug Prebisch mehrere Maßnahmen vor, von denen vier besonders wichtig waren. Erstens forderte er eine Stabilisierung der Rohstoffpreise durch die Regulierung des Angebots, die Festlegung von Import- und Exportquoten sowie die Schaffung besserer Marktzugangsbedingungen für die Produkte unterentwickelter Länder durch den gezielten Abbau von Handelsbeschränkungen in industrialisierten Ländern. Ebenso setzte sich Prebisch für umfassende internationale Rohstoffabkommen ein, mit denen der Rohstoffmarkt reguliert werden sollte. Als zweite Maßnahme forderte Prebisch, industrielle Exporte aus unterentwickelten Ländern durch die Einführung eines allgemeinen Systems von Handelspräferenzen zu fördern, das diese Länder begünstigen und gleichzeitig ihre jungen Industrien schützen würde. Drittens schlug er kompensatorische Zahlungen an unterentwickelte Länder vor, mit denen die relativen Exportverluste ausgeglichen und ihre Investitionskraft gestärkt werden sollte. Abschließend sprach sich Prebisch dafür aus, der UNCTAD eine dauerhafte Struktur zu geben.

Mit dem Prebisch-Bericht lag somit ein Maßnahmenkatalog vor, der ganz dem Zeitgeist der Machbarkeit entsprechend konkrete Schritte zur Lösung der strukturellen weltwirtschaftlichen Asymmetrien benannte. Gerade unter den Entwicklungsländern fand der Bericht große Zustimmung und förderte während der ersten UNCTAD-Konferenz ihre Bereitschaft, sich zur Gruppe 77 zusammenzuschließen, um die von Prebisch skizzierten Maßnahmen auch durchzusetzen. Zu diesem Zweck stimmte die Gruppe 77 auch einer Institutionalisierung der UNCTAD unter dem Dach der Vereinten Nationen zu, wobei ein dauerhaftes

<sup>30</sup> Vgl. Raúl Prebisch, *Towards a new trade policy for development*, in: *Beyond Conventional Wisdom* (Beilage als CD-ROM).

<sup>31</sup> In diesem Lichte betrachtet, kann Prebisch also keineswegs als Export-Pessimist gelten, wie ihm immer wieder vorgeworfen wurde, sondern muss zumindest für die 1960er Jahre als Export-Optimist betrachtet werden. Vgl. zum Vorwurf James, *Globalisierung*, S. 110.

UNCTAD-Sekretariat, ein Handels- und Entwicklungsrat (*Trade and Development Board*, TDB) und unzählige weitere Sub-Komitees, etwa für Handelspräferenzen, geschaffen wurden. Noch während der Genfer Konferenz warnte der US-amerikanische Unterstaatssekretär im Außenministerium, George Ball, den Sicherheitsberater der Johnson-Administration, McGeorge Bundy, daher eindringlich vor den weiteren Folgen der UNCTAD: „We should [...] recognize that this is not a one-shot affair. We are participating in the formation of a mechanism in the UN that will exert continuing pressure on the policies of governments.“<sup>32</sup>

Tatsächlich gab sich die US-amerikanische Regierung nach dem Ende der Genfer Konferenz auch alle Mühe, die UNCTAD zu torpedieren, weil sie einerseits befürchtete, dass Handelspräferenzen das Meistbegünstigungsprinzip aushebeln würden, und andererseits keine institutionelle Gegenmacht zum 1947 geschaffenen GATT akzeptieren wollte, in dem sich eigene Handelsinteressen immer noch am Leichtesten durchsetzen ließen. Die US-amerikanische Strategie war es dementsprechend, möglichst viele Entwicklungsländer von der UNCTAD in die zeitgleich im GATT laufenden Verhandlungen der Kennedy-Runde hineinzulocken<sup>33</sup>. Bereits im August 1964 wurden die Botschaften instruiert, „that U.S. believes, with end UNCTAD, time seems appropriate make special effort stimulate interest of less developed countries in the practical advantages to their trade and development of active and full participation Kennedy Round“. Weiter hieß es in dem Telegramm: „U.S. concern is that concentration of most LDC officials on far-reaching objectives at UNCTAD in past months diverted their attention from the more conventional but attainable trade benefits possible during KR. U.S. therefore wishes encourage as many LDC's as possible to participate in the negotiations and be active in LDC Sub-Committee.“<sup>34</sup> Eine direkte Folge dieser Bemühungen war 1966 die Erweiterung des GATT um Abschnitt 4, in dem Industriestaaten ihre Absicht bekundeten, in zukünftigen Verhandlungsrunden auf Reziprozitätsansprüche zu verzichten, Marktzugangsbedingungen zu verbessern und Maßnahmen zur Preisstabilisierung zu berücksichtigen. Hier wirkte die UNCTAD als wichtiger Katalysator: Offenbar setzte schon ihre Gründung eine Dynamik in Gang, die über die Institution hinausreichte<sup>35</sup>. Auch an der OECD ließ sich diese Dynamik ablesen. Denn um dem globalen Regulierungsanspruch der UNCTAD mit gemeinsamen Positionen begegnen zu können, nutzten westliche Industrie-

<sup>32</sup> George Ball an McGeorge Bundy, UNCTAD, 3. 3. 1964, in: Lyndon B. Johnson Library Austin, Texas (künftig: LBJL), National Security File, Country File, Box 293.

<sup>33</sup> Bei der Kennedy-Runde handelte es sich um eine auf die Initiative des amerikanischen Präsidenten Kennedy zurückgehende Verhandlungsrunde im Rahmen des GATT, die eine weitere Absenkung von Zöllen zum Ziel hatte und 1967 abgeschlossen wurde.

<sup>34</sup> FRUS 1964–1968, Vol. VIII: International Monetary and Trade Policy, Washington 1998, Dok. 245.

<sup>35</sup> Die Diskussion über jenen Abschnitt ging zurück bis zum so genannten Haberler Report von 1958, der feststellte, dass die Rohstoffpreise insgesamt gefallen, während die Preise für Industrieprodukte gestiegen seien, und dazu riet, zur Preisstabilisierung Lagerungsmechanismen für Rohstoffe einzuführen und Märkte zu öffnen. Durch UNCTAD I erhielt diese Thematik neue Dringlichkeit. Vgl. Toye / Toye, *The UN and Global Political Economy*, S. 209.

länder verstärkt die Organe der OECD und jene wiederum ließen eigene Studien über globale Handelsbeziehungen durchführen, um die Daten der UNCTAD zu widerlegen oder zu modifizieren<sup>36</sup>.

In der UNCTAD begnügte sich Prebisch indes nicht mit dieser Katalysatorfunktion. Nach seinem Willen sollte sie sich in eine Agentur der Globalsteuerung verwandeln, und zwar zugleich als study agency und als action agency<sup>37</sup>. Unermüdlich brachte er daher wissenschaftliche Untersuchungen und statistische Erhebungen auf den Weg, ließ spezielle Expertenrunden bilden und versuchte, eine enge Verzahnung mit den regionalen Wirtschaftskommissionen der UN herzustellen<sup>38</sup>. Dahinter stand neben dem Glauben an rationale Steuerung auch die Hoffnung, durch wissenschaftliche Objektivität und sachliche Autorität die Notwendigkeit einer schnellen Implementierung der UNCTAD-Vorschläge zu untermauern. Gleichzeitig wurde die UNCTAD damit auch zu einer Art Durchlauferhitzer für die Dependenztheorie, die nun ihrerseits im Windschatten der UNCTAD international salonfähig wurde<sup>39</sup>. Zahlreiche Autoren dachten in den folgenden Jahren Prebischs Ideen weiter, ob Andre Gunder Frank, Immanuel Wallerstein, Walter Rodney oder Dieter Senghaas. Beharrlich bemühte sich Prebisch zudem darum, die institutionelle Handlungsfähigkeit der UNCTAD zu erweitern. Konsequenterweise versuchte er zeitweise, etwa alle intergouvernementalen Koordinierungsversuche innerhalb der UNCTAD zu unterbinden und diese im Sekretariat bzw. im TDB zu zentralisieren<sup>40</sup>. Lösungen sollten im Vorfeld nunmehr nicht mehr von Regierungen erarbeitet werden, sondern vom UNCTAD-Sekretariat, das in diesem Sinne auch damit begann, Treffen der Gruppe 77 mit vorzubereiten. Prebisch zeigte sich außerdem zunehmend besorgt über die schleichende Duplizierung der UNCTAD-Aufgaben im GATT, mit denen, wie er befürchtete, die erstere unterminiert werden könnte<sup>41</sup>.

Dass die Umsetzung weltwirtschaftlicher Reformen zwischen 1964 und 1968 trotzdem nur schleppend vorankam, war auf mehrere grundlegende Probleme zurückzuführen, von denen das für viele UNCTAD-Sitzungen charakteristische Klima von verletzten Eitelkeiten, rassistischen Vorurteilen und Verdächtigungen

<sup>36</sup> Vgl. State Department an US UN New York, UNCTAD – Western Coordination, 14.6.1965, in: LBJL, NSF, Box 293. Zu OECD-Studien vgl. Ian Little u.a., *Industry and Trade in Some Developing Countries*, London 1970.

<sup>37</sup> Telegramm US UN New York an State Department, UNCTAD-First TDB Meeting, 25.5.1965, in: LBJL, NSF, Box 294.

<sup>38</sup> Telegramm US Mission Geneva an State Department, Round-Up Third Week, UNCTAD-TDB II, 19.9.1965, in: LBJL, NSF, Box 293.

<sup>39</sup> Die Dependenztheorie zählt zu den großen Entwicklungstheorien der letzten Jahrzehnte. Stark vereinfacht gesagt, sieht sie die Unterentwicklung von Entwicklungsländern in ihrer weltwirtschaftlichen Abhängigkeit von Industrieländern begründet, die zu einer Perpetuierung von Ungleichheiten führen würde.

<sup>40</sup> US UN an State Department, UNCTAD-Preferences, 11.6.1965, in: LBJL, NSF, Box 293.

<sup>41</sup> US UN New York an State Department, UNCTAD-First TDB Meeting, 25.5.1965, in: LBJL, NSF, Box 294.

noch das geringste Übel war<sup>42</sup>. Entscheidender war vielmehr die weit gefächerte Interessenlage der verschiedenen Mitglieder, die zwischen Ost-West- und Nord-Süd-Gegensätzen oszillierte und elastische Kompromissformeln notwendig machte; doch auch diese Kompromissformeln ließen sich oft genug nicht finden. Nicht zuletzt war der gigantische Regulierungsanspruch der UNCTAD ein wichtiges Problem. Welche Quoten für Textilien gelten sollten oder wie hoch die Preise für Zucker, Kakao oder Kupfer zu veranschlagen waren – all jene Makroprobleme machten aufwändige Studien und Anhörungen von Experten nötig, die Zeit kosteten und Entscheidungen erschwerten. Zugleich setzten sie eine Fähigkeit zur Synthetisierung großer Datensätze voraus, über die nur wenige Technokraten verfügten.

Der wichtigste Erfolg der UNCTAD bestand daher zunächst darin, überhaupt einen neuen Diskurs über Globalisierung angestoßen und Ideen zu ihrer Regulierung präsentiert zu haben. Dabei war die UNCTAD Teil einer neuen Form transnationaler Kommunikation, die sich im heraufziehenden Zeitalter globaler Massenmedien zunehmend über Konferenzen und Gipfeltreffen vollzog<sup>43</sup>. Gemäß der Logik dieser Kommunikation generierten Medienereignisse wie Konferenzen nicht nur Aufmerksamkeit und erlaubten es, Themen und Forderungen zu lancieren, sondern öffneten auch neue Kommunikationskanäle zu den westlichen Zivilgesellschaften, von denen man hoffte, dass sie ihre medial stimulierte Betroffenheit über die Ungerechtigkeiten des Welthandels im günstigsten Falle in politischen Druck auf ihre Regierungen übersetzen würden<sup>44</sup>. Besonders der Prebisch-Bericht ist in diesem Zusammenhang zu sehen, aber auch die Deklarationen der Gruppe 77, die Prebischs Forderungen weiter popularisierten. Solche Deklarationen, erklärte der Koordinierungsausschuss der Gruppe 77 anlässlich der zweiten UNCTAD-Konferenz 1968 recht freimütig, seien „intended to create maximum psychological impact on world public opinion“<sup>45</sup>.

Gerade auf der zweiten UNCTAD-Konferenz in New Delhi 1968 wirkte die Dynamik öffentlich vorgetragener Reformforderungen jedoch auch auf die substantielle Arbeit der UNCTAD zurück, als sich die US-Regierung entschloss, in ein allgemeines System von Handelspräferenzen einzuwilligen – eine zentrale Forderung des Prebisch-Berichts. Zwar war dafür im Wendejahr des Vietnamkrieges auch das US-amerikanische Interesse an einem besseren Image ausschlaggebend. Aber dass überhaupt eine UNCTAD-Konferenz der Imagepflege dienen sollte,

<sup>42</sup> US Mission Geneva an State Department, Round-Up Third Week, UNCTAD-TDB II, 11. 9. 1965, in: LBJL, NSF, Box 293.

<sup>43</sup> Eine Übersicht der Gipfel- und Ministertreffen der Gruppe 77 gibt Karl P. Sauvart, *The Group of 77. Evolution, structure, organization*, New York 1981, S. 217f. Vgl. zur medialen Globalisierung den groben Überblick von Philip Taylor, *Global Communications, International Affairs and the Media since 1945*, London 1997.

<sup>44</sup> Vgl. zu den medialen Strategien der Blockfreien Jürgen Dinkel, „To grab the headlines in the world press“ – Die Afroasiatische Konferenz in Bandung (1955) und die ersten blockfreien Konferenzen als Medienereignisse, in: *zeitgeschichte-online* Juni 2010 URL: <http://www.zeitgeschichte-online.de/themen-dinkel-06-2010> [zuletzt 10. 7. 2010].

<sup>45</sup> Sauvart, *The Group of 77*, S. 39.

unterstrich noch einmal den symbolischen Stellenwert der UNCTAD. Nach UNCTAD II kam deshalb wieder etwas Bewegung in die Nord-Süd-Verhandlungen, 1971 richteten sowohl das GATT als auch die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ein allgemeines System von Handelspräferenzen ein. Damit war ein zentraler Regulierungsmechanismus der UNCTAD zwar erfolgreich implementiert worden, erwies sich aber in der Praxis aufgrund zahlreicher Ausnahmeregelungen als wenig effektiv.

### **Vernetzungsstrategien, „agenda-setting“ und europäische Befürchtungen 1968–1973**

Die zweite UNCTAD-Konferenz war die letzte unter der Führung Prebischs, der sich Ende 1968 von seinem Amt zurückzog. Sein Rücktritt bedeutete eine Zäsur für die UNCTAD, denn unter dem neuen Generalsekretär Manuel Pérez-Guerrero vollzog sie einen Richtungswechsel und begann, sich mehr auf die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen zu stützen, auch weil die fehlenden Ressourcen und die operativen Grenzen der UNCTAD rasch klar geworden waren. Das entsprach der zunehmenden Tendenz unter internationalen Organisationen, durch Kooperationsabkommen und einen engeren inhaltlichen Austausch gemeinsames Handeln zu koordinieren<sup>46</sup>. Erste Schritte hierzu hatte schon Prebisch unternommen, etwa als er zwischen 1963 und 1966 die Weltbank dazu drängte, einen langfristigen Kreditmechanismus zur Kompensation von Exportverlusten einzurichten<sup>47</sup>, oder mit Vertretern der Weltbank und der FAO 1966 erörterte, welche Stabilisierungsmechanismen für Rohstoffpreise eingerichtet werden könnten<sup>48</sup>. Prebisch hatte aber nie das Ideal der unabhängig operierenden *action agency* aufgegeben. Unter Pérez-Guerrero dagegen beschränkte sich die UNCTAD freilich auf eine Vermittlerrolle; neue Konzepte sollten hier entwickelt, dann aber von anderen Organisationen umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang lancierte das neue UNCTAD-Sekretariat beispielsweise im November 1970 einen Vorschlag, nach dem Zahlungsbilanzdefizite in Entwicklungsländern durch die Einrichtung einer Sonderziehungsreserve (*special drawing facility*) im IWF ausgeglichen werden sollten<sup>49</sup>. Darüber hinaus diskutierte der neue Generalsekretär

<sup>46</sup> Vgl. etwa Devesh Kapur/John P. Lewis/Richard Webb, *The World Bank. Its First Half Century*, Bd. 1: History, Washington DC 1997, S. 190. Die Weltbank schloss etwa Kooperationsabkommen mit der FAO, der WHO, der ILO und der UNESCO.

<sup>47</sup> Dieser Mechanismus sollte die kurzfristigen Kreditgaben der IWF „Compensatory Financing Facility“ ergänzen.

<sup>48</sup> Vgl. Toye/Toye, *The UN and Global Political Economy*, S. 219.

<sup>49</sup> Telegramm US Mission Geneva an Department of State, UNCTAD IGG on Regional Cooperation among LDCs, Special IMF Drawing Facility to Support Intra-LDC Trade Liberalization, 4. 12. 1970, in: National Archives II, College Park, MD (künftig: NA II), Record Group (RG) 59, Subject-Numeric Files, 1970–73, Box 1019. Die Idee für jenen Nexus wurde jedoch 1973 allgemein fallen gelassen, als westliche Regierungen zum Floating von Währungskursen übergingen. Wie diese Idee anzeigt, hatte der 1945 gegründete IWF auch eine entwicklungspolitische Rolle, obgleich seine Kernaufgabe die Überwachung und Stabilisierung des internationalen Währungsverkehrs war.

noch im selben Monat mit dem Präsidenten der Weltbank, Robert McNamara, über die Einrichtung eines ergänzenden Finanzierungsmechanismus (*supplementary finance scheme*) für Entwicklungsländer unter der Aufsicht der Weltbank<sup>50</sup>. Da McNamara verhalten auf die Idee reagierte – zumindest, wie er betonte, solange der Weltbank von den Industrieländern keine neuen Mittel zur Verfügung gestellt wurden –, forderte Pérez-Guerrero anschließend gegenüber der US-amerikanischen Regierung eine Unterstützung für eine Machbarkeitsstudie der Weltbank über ein solches Finanzierungsprogramm<sup>51</sup>.

Deutlich wurde die neue Vermittlerrolle auch auf der dritten UNCTAD-Konferenz, die im Frühjahr 1972 in Santiago de Chile stattfand. Als größte Erfolge der Konferenz galten etwa: die Zusage an Entwicklungsländer, dass sie an der Restrukturierung des Weltfinanzsystems unter Führung des IWF beteiligt würden; die Teilnahme der UNCTAD an den nächsten GATT-Verhandlungen; die Ausarbeitung von Rohstoffabkommen über Zucker und Kakao; die Prüfung einer möglichen Verbindung zwischen Entwicklungshilfe und den Sonderziehungsrechten im IWF. Dies waren Entscheidungen, welche die UNCTAD eng mit anderen Organisationen vernetzten. Gerade die Entscheidung zu den Sonderziehungsrechten war dabei ein Erfolg, der maßgeblich auf die Initiative des UNCTAD-Sekretariats vom November 1970 zurückzuführen war.

Andererseits beschränkte sich die Konferenz nicht darauf, Vernetzungen mit anderen Organisationen herzustellen, sondern benannte auch zwei neue globale Herausforderungen, die es anzugehen galt, namentlich die Frage einer *Charter of Economic Rights and Duties* und das Problem multinationalaler Korporationen. Während die Vorschläge für die Charta im Kern nicht über die Prebisch-Ideen von 1964 hinausgingen, aber einen neuen moralischen Referenzpunkt schufen, identifizierte die Konferenz einen neuen Regelungsbedarf für multinationale Korporationen – Ausgangspunkt eines Prozesses, der in den nächsten Jahren zur Gründung eines *UN Center on Transnational Corporations* führte, das mit der Ausarbeitung eines Verhaltenskodexes beauftragt wurde. Auch hier erwies sich die UNCTAD wieder als Vehikel von *global governance*, denn die Diskussion des Kodexes löste in der OECD Bestrebungen aus, einen eigenen OECD-Kodex zu erarbeiten, der schließlich 1976 vorgelegt wurde<sup>52</sup>.

Die vielleicht wichtigste Folge der dritten UNCTAD-Konferenz lag freilich in einer atmosphärischen Zuspitzung; hier zeigte sich wieder die zunehmende Bedeutung öffentlichkeitsorientierter transnationaler Kommunikation. Denn trotz der moderaten Fortschritte reisten vor allem europäische Beobachter mit dem Eindruck aus Santiago ab, auf der Konferenz eine Radikalisierung der Nord-Süd-Beziehungen erlebt zu haben. Besonders der Präsident der Europäischen

<sup>50</sup> McNamara war nach sieben Jahren als US-Verteidigungsminister 1968 ins Präsidentenamt der Weltbank gewechselt.

<sup>51</sup> Telegramm Department of State an US Mission Geneva, UNCTAD: Washington Visit of SYG Pérez-Guerrero, 21. 11. 1970, in: NA II, RG 59, Subject-Numeric Files, 1970-73, Box 1019.

<sup>52</sup> Vgl. dazu Vernie Oliveira, *The United States, Multinational Enterprises, and the Politics of Globalization*, in: Niall Ferguson u. a. (Hrsg.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge 2010, S. 143–158.

Kommission, Sicco Mansholt zeigte sich alarmiert von den Auswirkungen von UNCTAD III auf die europäische Öffentlichkeit und wies den amerikanischen Berater für internationale wirtschaftliche Angelegenheiten, Peter Flanigan, in einer langen Brandrede über die Notwendigkeit westlicher Zugeständnisse zurecht: Mansholt, wie Flanigan berichtete, „responded with a long speech which began by noting what he believed was a growing sentiment in European public opinion and parliaments about the future of relations between the developed and developing countries. He said that, in comparison with the ‚minor‘ economic problems among developed countries, those between developed and developing economies were much more serious.“ Verstört über den US-amerikanischen Unwillen, den Entwicklungsländern weiter entgegen zu kommen, zeigte Mansholt Bereitschaft zu radikalen Maßnahmen: „[H]e said, the real issue is that income from future growth needs to be distributed more extensively to the LDC’s to close the gap. This should be done by heavy new taxation in developed countries [...], and by trading arrangements to organize markets in favor of LDC exports.“<sup>53</sup> Zumindest auf europäischer Ebene war hier der Weg zur ersten Lomé-Konvention von 1975 zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten vorgezeichnet, die letzteren nicht nur mehr Entwicklungsgelder, sondern auch Handelserleichterungen versprach: unter anderem wurden mit dem Abkommen ein Fonds zur Stabilisierung der Exportgewinne (STABEX) eingerichtet und für die meisten Exportprodukte nicht-reziproke Handelspräferenzen gewährt. Damit entsprach das Abkommen in großen Teilen den Leitideen der UNCTAD<sup>54</sup>.

Die Konferenz in Santiago de Chile verdeutlichte, dass sich der Faktor öffentliche Meinung zu einer wichtigen Ressource der UNCTAD gewandelt hatte. Seit 1964 war aus den UNCTAD-Konferenzen ein riesiger Politzirkus geworden, der von Medien aus aller Welt beobachtet wurde und den die argentinische Zeitschrift *Confirmado* etwa ebenso kommentierte wie die *Times of India*, *Die Zeit* oder das US-amerikanische *Time Magazine*<sup>55</sup>. Auch NGOs nutzten mit Pamphleten wie

<sup>53</sup> Report by the President’s Assistant for International Economic Affairs (Flanigan) Washington, 20.6.1972, Attachment 2: Brussels, June 1, 1972. Conversation with EC Commission President Sicco Mansholt, in: FRUS, 1969–1972, Vol. III: Foreign Economic Policy, Washington D.C. 2001, Dok. 91. Mansholt war 1972 für kurze Zeit Präsident der seit 1967 für EWG, Montanunion und Euratom verantwortlichen Europäischen Kommission, aber seit 1958 in der Kommission mit verschiedenen Ämtern, bevorzugt im Zusammenhang mit der Agrarpolitik, betraut gewesen.

<sup>54</sup> Die Aushandlung jenes Abkommens und der Zusammenhang zur UNCTAD können an dieser Stelle nicht untersucht werden. Vgl. zur europäischen Entwicklungspolitik Urban Vahsen, Eurafrikanische Entwicklungskooperation. Die Assoziierungspolitik der EWG gegenüber dem subsaharischen Afrika in den 1960er Jahren, Stuttgart 2010, und Martin Rempe, Fit für den Weltmarkt in fünf Jahren? Die Modernisierung der senegalesischen Erdnusswirtschaft in den 1960er Jahren, in: Büschel/ Speich (Hrsg.), Entwicklungswelten, S. 241–274. Zur Aushandlung des Vertrages vgl. auch Lili Reyels, Die Entstehung des ersten Vertrags von Lomé im deutsch-französischen Spannungsfeld 1973–1975, Baden-Baden 2008.

<sup>55</sup> Vgl. „UNCTAD – Intenciones para 2070“ in: *Confirmado* vom 15.2.1968 (Biblioteca Nacional, Buenos Aires, Argentinien); „UNCTAD II at New Delhi – A Supplement“, in: *Times of*

„UNCTAD 3: Make-Or-Break for Development“<sup>56</sup> die Konferenzen verstärkt als Foren zur Erzeugung eines globalen Problembewusstseins und bewiesen damit, dass die Gruppe 77 und die UNCTAD auch aufgrund der „Dynamik transnational politisierter Gesellschaften“<sup>57</sup> zunehmend erfolgreich mit westlichen Zivilgesellschaften kommunizieren konnten. Was sich hier infolge einer globalen Kommunikations- und Medienrevolution also insgesamt zeigte, war ein fundamentaler Strukturwandel der internationalen Politik, der die Formen internationalen Handelns veränderte. Normen mochten zwar hinter verschlossenen Türen konkretisiert werden, dass sie aber überhaupt verhandelt wurden, beruhte verstärkt auf massenmedial hergestellter transnationaler Kommunikation.

### **Nach dem Ölpreisschock: Die Stunde der Vereinten Nationen, die Diversifizierung des internationalen Systems und die Ursprünge der Struktur- anpassung**

Bis 1973 stützten sich die Globalsteuerungsversuche der Gruppe 77 und der UNCTAD mit wechselhaftem Erfolg im Wesentlichen also auf eine postulierte moralische Verpflichtung zur globalen Umverteilung zwischen reich und arm, institutionelle Anpassungen innerhalb der UNCTAD, die Generierung von Wissen, Diskursmacht und die Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen. Mit dem Ölpreisschock trat Ende 1973 ein sechstes Element hinzu: die Macht der Produzenten, die sich nach dem Vorbild der OPEC (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*) jederzeit zu ähnlichen Rohstoffkartellen zusammenschließen konnten. „The Third World now has some real bargaining power“, erklärte der algerische Präsident Boumediène gegenüber UN-Generalsekretär Kurt Waldheim dementsprechend im Frühjahr 1974 und forderte: „a responsible dialogue has to start.“<sup>58</sup> Stattfinden sollte dieser Dialog nach dem Willen Boumediènes, der zu einem der Hauptsprecher der Gruppe 77 avanciert war, im Rahmen einer Sondersitzung der UN-Generalversammlung über allgemeine Rohstofffragen. Dabei handelte es sich auch um eine Art Vorwärtsverteidigung, denn Entwicklungsländer waren von den Preissprüngen der OPEC am Härtesten betroffen.

Mit der UN-Sondersitzung, der im Herbst 1975 eine weitere folgte, verlagerten sich die Debatten über die Regeln der Globalisierung von der UNCTAD in die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Zwei konkrete Probleme standen dabei im Mittelpunkt, Nothilfe für die *Least Developed Countries* und die Reform der Weltwirtschaft. Die Sitzung schloss mit der Verabschiedung einer „Erklärung

---

India vom 1.2.1968 (Widener Library, Harvard University); „Das Tribunal der Armen“, in: Die Zeit vom 5.5.1972; „Square-Off in Nairobi“, in: Time-Magazine vom 10.5.1976. Zur öffentlichen Diplomatie der UN insgesamt Reinhard Wesel, *Symbolische Politik der Vereinten Nationen. Die „Weltkonferenzen“ als Ritual*, Opladen 2003.

<sup>56</sup> Vgl. „UNCTAD 3. Make-Or-Break for Development. A Special World Development Movement Report“, London 1972, in: UN Archiv, New York, S-0988, Box 3.

<sup>57</sup> Herren, *Internationale Organisationen*, S. 112.

<sup>58</sup> Notes on a meeting held in the Secretary-General's office on Tuesday, 9.4.1974, at 7.30 p.m., in: UN Archiv, NY, S-0908, Box 2.

über die Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung“ (NIEO) und eines Aktionsprogramms<sup>59</sup>, zwei Erklärungen, die zu den wichtigsten der UN-Geschichte zählen. Zunächst wurden die veränderten Ausgangsbedingungen betont: „The developing world has become a powerful factor that makes its influence felt in all fields of international activity. These irreversible changes in the relationship of forces in the world necessitate the active, full and equal participation of the developing countries in the formulation and application of all decisions that concern the international community.“<sup>60</sup> Was folgte, war die Beschreibung eines umfassenden Regelkatalogs, der sich im Wesentlichen auf die Empfehlungen der UNCTAD stützte: nicht-reziproke Handelspräferenzen, Maßnahmen zur Preisstabilisierung durch die Einrichtung von Ausgleichslagern, Ressourcen- und Technologietransfers sowie die Einhegung multinationaler Firmen durch die Verabschiedung eines Verhaltenskodexes. Im Dezember 1974 schließlich verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die seit UNCTAD III diskutierte „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten“ der Staaten.

Die beiden Sondersitzungen drängten die Vereinten Nationen in eine Schlüsselrolle und eröffneten ihnen die Gelegenheit, ihre Handlungsfähigkeit wieder zu erhöhen, wie das Generalsekretariat um den seit 1971 amtierenden Generalsekretär Kurt Waldheim und seinen Untergeneralsekretär Robert Jackson erkannte<sup>61</sup>. Jackson identifizierte frühzeitig eine einzigartige „willingness of the most senior-officials in the United Nations system to co-operate with the Secretary-General“<sup>62</sup> und schlug vor, ein Treffen mit den Spitzen der Weltbank, des IWF, der UNCTAD und des *UN Development Programme* zu arrangieren<sup>63</sup>. Im Mittelpunkt dieses Treffens sollten nach dem Willen des Generalsekretariats die beschlossenen Soforthilfemaßnahmen für die am meisten von der Krise betroffenen Länder stehen. Wie eine Gesprächsnotiz des Generalsekretariats unterstrich, bedeuteten jene „one of the most serious challenges and opportunities for the United Nations system. We simply have no choice therefore but to meet this challenge and use this opportunity to demonstrate and enhance the credibility and effectiveness of the [UN] system.“<sup>64</sup> Insgesamt ging es nun also darum, das System der Vereinten Na-

<sup>59</sup> UN General Assembly Resolutions 3202 (S-VI) and 3201 (S-VI). Verfügbar unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/071/94/IMG/NR007194.pdf?OpenElement> [zuletzt 20.3.2010].

<sup>60</sup> Zit. nach Toye/Toye, *The UN and Global Political Economy*, S. 241.

<sup>61</sup> Waldheim war seit 1964 österreichischer Botschafter bei den Vereinten Nationen und amtierte bis 1981 als UNO-Generalsekretär, wurde 1986 dann in einer umstrittenen Wahl zum österreichischen Bundespräsidenten gewählt, die von Vorwürfen überschattet war, nach denen Waldheim im Zweiten Weltkrieg an Kriegsverbrechen beteiligt gewesen sei.

<sup>62</sup> Under-Secretary-General Robert Jackson to Waldheim, 25. 4. 1974, in: UN Archiv, NY, S-0908, Box 2.

<sup>63</sup> Zum „UN-System“ werden gewöhnlich eine ganze Reihe an internationalen Organisationen wie die FAO, Weltbank, IWF und die weiteren Sonderorganisationen der UNO wie das UN Development Programme usw. gezählt, die formal zu jenem Verbund zusammengeschlossen sind, real aber zumeist eigenständig handeln.

<sup>64</sup> Notes for the Secretary-General's Meeting on Friday, 3. 5. 1974, at 4 P.M., in: UN Archiv, NY, Box S-0984-0001, Secretary General's Meetings.

tionen im Zentrum der globalen Gemeinschaft zu positionieren. Wie Waldheim wenige Tage später auf einer Konferenz erklärte, erforderten "global problems" auch "global solutions [...] and the United Nations is the only organization with the membership and the machinery to make such a response"<sup>65</sup>. Tatsächlich betonte Waldheim in unzähligen weiteren Reden in diesen Jahren, dass die Ressourcen der Vereinten Nationen zwar begrenzt seien, sie aber als „global catalyst“<sup>66</sup> zwischen Regierungen, Experten und anderen Führungspersonlichkeiten in Politik, Wissenschaft oder etwa Technologie vermitteln und weltweite Problemlösungsstrategien koordinieren könnten. Dieser Anspruch zeigte sich vor allem in der Vielzahl der UN-Konferenzen, die Staaten, Expertengemeinschaften und globale Eliten zusammenbrachten und gerade unter Waldheim Hochkonjunktur hatten<sup>67</sup>. Zeitweise verfolgten die Vereinten Nationen in diesen Jahren auch die Idee einer institutionellen Reform, um, wie Waldheim erklärte, die Fähigkeit der Vereinten Nationen auszubauen, „to work with the necessary degree of speed, effectiveness and cohesion towards the establishment of a new international economic order“<sup>68</sup>. Ein 1975 von einer Expertengruppe verfasster Bericht mit dem Titel *A New United Nations Structure for Global Economic Cooperation* schlug die Schaffung einer UN-Entwicklungsbehörde vor, welche die verschiedenen Sonderfonds zusammenführen sollte, und forderte die Einrichtung eines Generaldirektors für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Kooperation. Allerdings verlief die Reform im Sande<sup>69</sup>.

Erfolgreicher waren die Versuche verschiedener UN-Organe, enger mit NGOs zusammenzuarbeiten. Die ersten Schritte zu einer engeren Kooperation waren bereits seit Beginn der 1970er unternommen worden, als diese noch keine Selbstverständlichkeit war<sup>70</sup>. Zwar waren NGOs, wie eine Umfrage im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen ergab, vereinzelt an der Implementierung der neuen Internationalen Entwicklungsstrategie für die 1970er Jahre beteiligt<sup>71</sup>, aber wie der Untergeneralsekretär für politische und Angelegenheiten der Generalversammlung, Bradford Morse, beklagte, waren die meisten UN-Bürokraten über Kooperationsmöglichkeiten mit NGOs schlichtweg nicht informiert<sup>72</sup>. Immerhin bildete sich Ende 1972 ein *NGO Committee on Development*,

<sup>65</sup> Draft Speech by the Secretary-General on The World Food and Energy Crisis – The Role of International Organizations, New York, 9.5.1974, in: UN Archiv, NY, Box S-0273, Executive Office of the Secretary-General Kurt Waldheim, Speeches and Addresses.

<sup>66</sup> Draft Speech by the Secretary-General to the International Management and Development Institute, Washington D.C., 2.6.1975, in: UN Archiv, NY, Box S-0273-0011.

<sup>67</sup> Vgl. Michael Schechter, *United Nations Global Conferences*, London 2005.

<sup>68</sup> Zit. nach Ronald Meltzer, *Restructuring the United Nations System. Institutional Reform Efforts in the Context of North-South Relations*, in: *International Organization* 32 (1978), S. 993–1018, hier S. 994.

<sup>69</sup> Ebenda.

<sup>70</sup> Dies war der Fall, obwohl sowohl der ECOSOC als auch das UN Office of Public Information Verbindungsbüros zu NGOs unterhielten, in denen sich jene registrieren konnten.

<sup>71</sup> So z. B. die *Chambre de Commerce Internationale*.

<sup>72</sup> Statement by Mr. Bradford Morse to the Bureau of Conference of Non-governmental Organizations in consultative status with the United Nations Economic and Social Council,

dessen Ziel es war, „[to] facilitate the flow of information out to NGO members from UN agencies [...] and the flow back of information with respect to [...] NGO participation in relevant policies and programs, including informational, promotional and field activities at all levels of operation“<sup>73</sup>. Ebenso empfahl eine andere Expertengruppe, NGOs an der Planung und Umsetzung von UN-Programmen und -Berichten zu beteiligen, gemeinsame Informationsworkshops auszurichten und eine engere Koordination zwischen NGOs und den Regionalbüros der Vereinten Nationen herzustellen<sup>74</sup>.

Diese Aktivitäten reflektierten eine Diversifizierung des internationalen Systems, die Mitte der 1970er Jahre mit der atemberaubenden Zunahme an „Entwicklungs-NGOs“ neue Ausmaße annahm<sup>75</sup> und die, wie Waldheim richtig erkannte, den Vereinten Nationen neue Handlungsmöglichkeiten eröffnete. Mit allen größeren und bekannteren NGOs – zu nennen wäre etwa der *Club of Rome* – unterhielt Waldheim daher auch enge Kontakte<sup>76</sup>. NGOs wiederum brachten in diese informelle Partnerschaft ihre Bereitschaft mit ein, sich die Reform des Weltwirtschaftssystems zu eigen zu machen – wenn auch in unterschiedlichen Akzentuierungen. Konferenzen des *Club of Rome* etwa behandelten *The North-South Crisis of Human Society* (Berlin 1974) oder – auf Einladung der algerischen Regierung 1976 *The New International Order*<sup>77</sup>, 1976 erschien zudem ein Bericht des Clubs, der die Forderungen der NIEO in konkrete Schritte überführte<sup>78</sup>. Eine weitere der wichtigsten global operierenden NGOs in der Entwicklungshilfe – das *Oxford Committee for Famine Relief*, kurz: OXFAM – schaltete Aufklärungskampagnen in britischen Zeitungen und wies in ihren Veröffentlichungen immer wieder auf die Notwendigkeit einer Reform des Welthandels hin<sup>79</sup>. Ebenso bildeten sich in

13. 9. 1972, in: UN Archiv, NY, S-0935, Box 6.

<sup>73</sup> Report on Proposed Committee on Development, attachment to: Conference of Non-governmental Organizations in consultative status with the United Nations Economic and Social Council, Minutes of Meeting of the New York Section of the Bureau held at United Nations headquarters, 11. 10. 1972, in: Ebenda.

<sup>74</sup> „Introduction to the recommendations of the experts meeting in Geneva 13–15 December 1972 on the particular role of the NGOs in mobilizing public opinion and political will“, in: Ebenda.

<sup>75</sup> Vgl. Colette Chabbott, Development INGOs, in: John Boli/George M. Thomas (Hrsg.), *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford 1999, S. 222–248, besonders S. 227.

<sup>76</sup> Vgl. die Korrespondenz zwischen Waldheim und dem Club of Rome, in: UN Archiv, NY, Box S-0974–0003. Beim Club of Rome handelt es sich um einen 1968 gegründeten exklusiven Verein mit meist namhaften Mitgliedern aus Wirtschaft, Wissenschaft und öffentlichem Leben. Besonders bekannt wurde der Club of Rome 1972 mit der Veröffentlichung einer Studie über die „Grenzen des Wachstums“. Vgl. Dennis Meadows, *Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit*, Hamburg 1972.

<sup>77</sup> Ebenda.

<sup>78</sup> Vgl. (in deutscher Übersetzung) Club of Rome, *Wir haben nur eine Zukunft. Reform der internationalen Ordnung: Der RIO-Bericht an den Club of Rome*, Opladen 1977.

<sup>79</sup> Vgl. etwa „OXFAM rethinks“, in: *New Society*, May 30, 1974, S. 497–498, und Robin Sharp, „Whose Right To Work? OXFAM Public Affairs Report 2,“ 1976, in: British Library, London. Zu OXFAM vgl. Maggie Black, *A Cause for our Times. OXFAM, the first 50 years*, Oxford

Westeuropa mit der *International Coalition for Development Action* und dem Dritte-Welt-Handel Initiativen auf zivilgesellschaftlicher Ebene, welche die Forderungen nach einer NIEO aufgriffen<sup>80</sup>.

Verglichen mit dem globalen Handelsvolumen war das Aufkommen des alternativen Handels zwar ziemlich gering, aber er reflektierte die Bereitschaft, Steuerungsmechanismen für die Weltwirtschaft im Kleinen umzusetzen. Tatsächlich, befand eine OECD-Studie später, gingen die meisten NGOs der OECD-Welt im Laufe der 1970er-Jahre dazu über, die strukturellen Probleme der Weltwirtschaft zu betonen<sup>81</sup>. Dahinter standen auch strategische Erwägungen, denn die Erarbeitung globaler Problemlösungsstrategien eröffneten Expertengemeinschaften und Entwicklungs-NGOs auch einen Zugang zu Regierungen und internationalen Organisationen und schufen mitunter neue Gestaltungsmöglichkeiten<sup>82</sup>. Gerade in der symbiotischen Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen und INGOs spiegelte sich auf diese Weise der allmähliche Wandel von *global governance*.

Gleichwohl blieben Nationalstaaten natürlich weiterhin entscheidende Akteure im internationalen System, sie begriffen jedoch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und anderen Nationalstaaten zunehmend als Notwendigkeit, wie sich im Falle der Ford-Administration zeigte<sup>83</sup>. Weil US-Präsident Gerald Ford, der im August 1974 den zurückgetretenen Richard Nixon abgelöst hatte, und sein Außenminister Henry Kissinger sich angesichts der komplexen globalen Gemengelage der Grenzen ihrer Handlungsspielräume bewusst waren, erkannten sie explizit die neue Bedeutung internationaler Organisationen. So setzten sie etwa auf eine enge Abstimmung der westlichen Positionen im OECD-Rahmen und kündigten neue multilaterale Initiativen an. Schon im Herbst 1974 stellte Gerald Ford vor der UN-Generalversammlung eine neue Ernährungsinitiative in Aussicht, Kissinger folgte im Herbst 1975 mit Vorschlägen für eine mit zehn Milliarden Dollar ausgestattete *development security facility* des IWF, die Schwankungen der Exportpreise ausgleichen sollten. Zudem versprach

---

1992. OXFAM wurde 1942 gegründet und wandelte sich seit den 1960er Jahren zu einer der wichtigsten und größten NGOs der Entwicklungszusammenarbeit mit Büros und Entwicklungsprojekten in sämtlichen Entwicklungsländern.

<sup>80</sup> Vgl. Claudia Oleginiczak, *Die Dritte-Welt-Bewegung in Deutschland*, Opladen 1999, S. 120–124; Bastian Hein, *Die Westdeutschen und die Dritte Welt. Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte, 1959–1974*, München 2006, besonders S. 129–135.

<sup>81</sup> Vgl. OECD, *Voluntary Aid for Development. The Role of Non-Governmental Organisations*, Paris 1988; vgl. auch Richard Jolly, *Society for International Development, the North-South Roundtable and the Power of Ideas*, in: *Development* 50 (2007), S. 47–58, zur *Society for International Development* und ihre Auseinandersetzung mit der NIEO.

<sup>82</sup> Zum Verhältnis von Experten, Regierungen und internationalen Organisationen vgl. Marc Frey, *Experten, Stiftungen und Politik. Zur Genese des globalen Diskurses über Bevölkerung seit 1945*, in: *Zeithistorische Studien/Studies in Contemporary History* (2007), H. 4, Nr. 1+2, S. 137–159.

<sup>83</sup> Zur US-amerikanischen UN-Politik vgl. Gary Ostrower, *The United Nations and the United States 1945–1995*, New York 1998.

er die Einrichtung eines internationalen Investmenttrusts, Maßnahmen gegen die Hungerkrise, neue Handelspräferenzen sowie die Errichtung eines Konsumenten-Produzenten Forums zur Festlegung von Rohstoffpreisen<sup>84</sup>. Im Frühjahr 1976 schließlich nahm Kissinger in einer bemerkenswerten diplomatischen Geste persönlich an der vierten UNCTAD-Konferenz teil: „I chose to speak“, notierte er in der Rückschau, „in order to symbolize the political importance we attached to the need for new cooperative economic arrangements.“<sup>85</sup> In seiner Rede stellte er die Schaffung einer milliardenschweren Internationalen Ressourcenbank in Aussicht, die von industrialisierten und OPEC-Ländern mit Mitteln ausgestattet werden, Privatinvestitionen ermöglichen und Preisstabilisierungsmechanismen finanzieren sollte. Zugleich arbeiteten Ford und Kissinger daran, die Weltbank und den IWF weiter aufzuwerten<sup>86</sup>. Mit beiden Organisationen stimmte sich das State Department regelmäßig ab, auch wenn es aus verschiedenen Gründen zwischen der Weltbank und den Nixon/Ford-Regierungen zu ernsthaften Verwerfungen kam, die im Kern auf die Besorgnis der US-Administration vor einer unabhängigen Linie der Weltbank unter McNamara zurückzuführen waren. In der OECD wiederum arbeitete die US-Regierung daran, parallel zu den UN-Verhandlungen über einen *Code of Conduct* für multinationale Unternehmen einen eigenen Ethikcode zu erarbeiten<sup>87</sup>. Nicht zuletzt unterstrichen die westlichen Weltwirtschaftsgipfel die Notwendigkeit zur Koordination gemeinsamer Maßnahmen und dienten zugleich der Vorbereitung der Nord-Süd-Verhandlungen, die sich seit Dezember 1975 in der von Ford und Kissinger maßgeblich mitvorbereiteten Pariser *Conference on International Economic Cooperation* vollzogen, die bis 1977 indes keine konkreten Ergebnisse hervorbrachte.

Alle diese Maßnahmen, die im Kontext einer diversifizierten internationalen Landschaft zu sehen sind, verfolgten vor allem das Ziel, die NIEO zu verhindern und eine Absenkung des Ölpreises herauszuhandeln. Zwar ließ die Bereitschaft der Ford- und Carter-Regierungen zur Umsetzung ihrer finanziellen Versprechen nach, als klar wurde, dass die von der Ölpreiskrise verursachten volkswirtschaftlichen Probleme lösbar und weitere Rohstoffkartelle wenig wahrscheinlich waren. Doch war die Netzwerkstruktur des internationalen Systems zu einer unverrückbaren Tatsache geworden, auch weil insbesondere Weltbank und IWF Ende der 1970er Jahre längst nicht mehr auf die finanzielle Unterstützung der US-Regierung angewiesen waren und sich die internationalen Erwartungen nach weltwirtschaftlichen Reformen nicht in Luft auflösten. Die UNCTAD konnte nach 1976 daher auch punktuelle Erfolge erzielen, etwa bei der Vorbereitung zahlreicher

<sup>84</sup> Die Rede wurde von Patrick Moynihan verlesen. Vgl. „Marshall Plan for the Third World“, in: *Time Magazine* vom 15. 9. 1975.

<sup>85</sup> Henry Kissinger, *Years of Renewal*, New York 1999, S. 953.

<sup>86</sup> Vgl. etwa Department of State, *Transcript of Proceedings of the Secretary's 8:00 a.m. Staff Meeting, on Friday morning, 14. 5. 1976*, in: FRUS, 1969–1976, Vol. E-6: Documents on Africa, Washington DC 2006, Dok. 45.

<sup>87</sup> Vgl. Tagi Sagafinejad/John H. Dunning, *The UN and Transnational Corporations. From Code of Conduct to Global Compact*, Bloomington 2008.

Rohstoffabkommen und der prinzipiellen Einigung über die Einrichtung eines Fonds zur Stabilisierung der Rohstoffpreise.

Stärker noch als UN und UNCTAD wandelten sich jedoch IWF und Weltbank seit den frühen 1970er Jahren allmählich zu unabhängigen und mächtigen Mitspielern im internationalen System. Ablesen ließ sich dies etwa an ihren wachsenden finanziellen Möglichkeiten, wobei besonders die Weltbank durchgreifende Veränderungen erlebte<sup>88</sup>. Unter der Führung McNamaras weitete sie seit 1968 ihre Kreditvergabe und Projekte massiv aus und erfand sich programmatisch neu. Dabei verabschiedete sie sich von der einseitigen Förderung technischer und infrastruktureller Großprojekte und verfolgte stattdessen unter dem Schlagwort der Armutsbekämpfung nunmehr eine Modernisierung mit anderen Mitteln, welche Entwicklungsprogramme zur Bevölkerungskontrolle, zur Verbesserung von Gesundheit, Wasserversorgung, Ernährung, Bildung und der ländlichen Entwicklung umfasste.

Mit einer strukturellen Reform des Weltwirtschaftssystems hatten diese Maßnahmen zunächst wenig zu tun, folgten sie im Grunde doch immer noch einem erweiterten Modernisierungsverständnis. Dennoch schaltete sich die Weltbank immer wieder in die Diskussionen über Globalisierung mit ein, am Sichtbarsten in den Reden der Weltbankpräsidenten auf den UNCTAD-Konferenzen. Generell wuchs ab Mitte der 1970er Jahre in der Weltbank die Bereitschaft, einen Zusammenhang zwischen Welthandel und Entwicklung zu sehen und Problemlösungsstrategien zu entwerfen, die jenem umfassenden Verflechtungszusammenhang gerecht wurden. Finanziell ungleich stärker aufgestellt als die UN im engeren Sinne oder die UNCTAD, übernahm die Weltbank dabei allmählich die Führungsrolle in den Auseinandersetzungen um die Globalsteuerung der Weltwirtschaft. Ein Indikator hierfür war etwa der World Development Report, eine jährliche Studie der Weltbank „intended to provide governments with a comprehensive assessment of problems, and of the policies of developed and developing countries that affect them“<sup>89</sup>. Und so war es auch nur konsequent, dass die folgenreichste entwicklungspolitische Idee der letzten dreißig Jahre von McNamara ausgerechnet auf der fünften UNCTAD-Konferenz 1979 in Manila präsentiert wurde: die Idee der Strukturanpassung<sup>90</sup>. Die Tatsache, dass McNamara bewusst das UNCTAD-Treffen wählte, um einen programmatischen Richtungswechsel zu vollziehen, bezeugte den Status, den die UNCTAD als anerkannter maßgeblicher Akteur der Nord-Süd-Verhandlungen besaß. Damit sollte es freilich bald vorbei sein, denn mit McNamaras Rede verwandelte sich die Weltbank zum wichtigsten Akteur weltwirtschaftlicher Neuordnungen. Dabei ging sie zunächst durchaus von ähnlichen Grundannahmen wie die UNCTAD aus: Wie Prebisch erkannte McNamara

<sup>88</sup> Vgl. neben Kapur/Lewis/Webb, World Bank, auch die klassische Studie von Rainer Tetzlaff, Die Weltbank. Machtinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklungsländer? Zur Geschichte und Struktur der modernen Weltgesellschaft, München 1980.

<sup>89</sup> Diego Cordovez, „The Joint IMF/World Bank Meetings“, undatiert, wahrscheinlich Ende 1977, in: UN Archiv, NY, Box S-0910-0003, UN SG Waldheim, Specialized Agencies, 1972–1981.

<sup>90</sup> Vgl. zur Rede Kapur/Lewis/Webb, World Bank, S. 506 f.

maran, dass nationale Entwicklung in einem systemischen Zusammenhang mit Globalisierung stand, letztlich also nur durch Exporte getragen werden konnte. Aber im Gegensatz zu Prebischs *top-down*-Sicht schloss McNamara in einem *bottom-up*-Ansatz daraus, dass nicht die Globalsteuerung der Weltwirtschaft das oberste Ziel sein müsse, sondern die Schaffung schlagkräftiger Exportwirtschaften – eine Schlussfolgerung, die nach dem Ausbruch der lateinamerikanischen Schuldenkrise mit großer Konsequenz umgesetzt werden sollte und insgesamt eine Abkehr vom Glauben an Globalsteuerung bedeutete.

## Schluss

Der Übergang zu den Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank markierte einen weiteren Wendepunkt in der miteinander verflochtenen Geschichte von Nord-Süd-Beziehungen und *global governance*. Denn im Gegensatz zur UNCTAD besaßen Weltbank und IWF auch die finanziellen Ressourcen, um ganze Volkswirtschaften des globalen Südens nach ihren Maßgaben umzugestalten. Grundsätzlich angekündigt hatte sich jene *reconfiguration of authority* indes schon seit den frühen 1960er Jahren, als Globalisierung, Dekolonisierung und die Kommunikationsrevolution internationale Organisationen nicht nur in zentrale Foren des Nord-Süd-Konfliktes, sondern auch in wichtige globale Akteure verwandelten. Wie die Geschichte der UNCTAD zeigt, konnten dabei punktuelle Regulierungsmaßnahmen innerhalb und außerhalb der UNCTAD erfolgreich umgesetzt werden. Dabei stützten sich die UNCTAD, das Generalsekretariat der UN und die Weltbank auf mehrere Instrumente, die eine globale Zustimmung zu ihren Maßnahmen und ihre Einhaltung sicherstellen sollten und insgesamt die Modalitäten globalen Handelns veränderten. Dazu sind zu zählen: die Betonung moralischer Verpflichtungen, Diskursmacht im Zusammenspiel mit dem Faktor öffentliche Meinung, die Ausweitung der eigenen institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten (besonders im Falle der Weltbank), Vernetzungen mit anderen internationalen Organisationen, die Generierung neuen Wissens und die Kooperation mit Nationalstaaten. Internationale Organisationen waren dabei gleichzeitig Nutznießer und Katalysatoren von *global governance*, deren Wandel sich in der zunehmenden Unübersichtlichkeit der vielen kleinen und großen Akteure, internationalen Gipfeln, UN-Sondersitzungen und Konferenzen, lockeren zwischenstaatlichen Gruppenbildungen, Expertengemeinschaften und -kommissionen, Resolutionen, Chartas und einer allgemeinen Tendenz zu multilateraler Problemlösung in den Nord-Süd-Beziehungen abzeichnete.



Oldenbourg  
Verlag

Ein Wissenschaftsverlag der  
Oldenbourg Gruppe

Maren Möhring

## Fremdes Essen

*Die Geschichte der ausländischen Gastronomie  
in der Bundesrepublik Deutschland*

2012 | 555 S. | 16 Abb. | Gb. | € 59,80  
ISBN 978-3-486-71236-0



Die Geschichte der ausländischen Gastronomie in der Bundesrepublik kennt viele Geschichten. Gastwirte aus Italien, Jugoslawien, Griechenland und der Türkei brachten ein Stück verlockender, aber auch irritierender Fremde nach Deutschland. Ihre Trattorien, Grillrestaurants, Tavernen und Imbisse veränderten nicht nur die Stadt- und Dorfbilder, sie wurden auch zu Zentren interkultureller Kommunikation, die nicht immer konfliktfrei verlief. Vor allem aber veränderten diese neuen Konsumorte die Ernährungsgewohnheiten – mit Pizza, Döner und vielen anderen Köstlichkeiten, die heute vom deutschen Speiseplan nicht mehr wegzudenken sind. Maren Möhring erzählt erstmals die aspektreiche Geschichte wechselseitiger Akkulturation, wobei sie auch die andere Seite der Medaille, die Folgen der oftmals entbehrungsreichen Arbeitsmigration aus Südeuropa, aufarbeitet.



*Ausgezeichnet mit dem Augsburger Wissenschaftspreis für  
Interkulturelle Studien 2012.*



Maren Möhring, geboren 1970, ist Historikerin und leitet die Abteilung »Der Wandel des Politischen« am Zentrum für Zeithistorische Forschung, Potsdam.

Bestellen Sie in Ihrer Fachbuchhandlung  
oder direkt bei uns: Tel: 089/45051-248  
Fax: 089/45051-333 | [verkauf@oldenbourg.de](mailto:verkauf@oldenbourg.de)

[www.oldenbourg-verlag.de](http://www.oldenbourg-verlag.de)