

Der Gemeinsame Fonds — eine Zwischenbilanz

Kritische Anmerkungen zur Auseinandersetzung um das Integrierte Rohstoffprogramm

ROBERT R. COX

Am 13. September 1977 tritt nochmals, und zwar für vier Tage, die kurz vor Weihnachten 1976 vertagte 31. Generalversammlung der Vereinten Nationen (vgl. VN 1/1977 S. 25) zusammen, um einen Bericht über die Konferenz über Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ) entgegenzunehmen. Dieser ›Nord-Süd-Dialog‹, zu dem sich von Dezember 1975 bis Juni 1977 in Paris die Vertreter von acht Industriestaaten (wobei die Staaten der Europäischen Gemeinschaft durch eine gemeinsame Delegation vertreten waren) und 19 Entwicklungsländern zusammengefunden hatten, erfüllte die Erwartungen der letztgenannten Gruppe nur teilweise — den Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung wird daher voraussichtlich (neben der Diskussion über Probleme des Südlichen Afrika und der Nahost-Frage) auch auf der am 20. September 1977 beginnenden 32. Generalversammlung der Weltorganisation besonderes Gewicht zukommen.

In den Diskussionen um eine Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen spielt die Auseinandersetzung um ein Integriertes Rohstoffprogramm eine herausragende Rolle. Der Verfasser des nachstehenden Beitrags ist Beamter in der Generaldirektion für Entwicklung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in Brüssel; an der ersten Verhandlungsrunde der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) über einen Gemeinsamen Rohstofffonds in Genf (s. VN 2/1977 S. 54) war er beteiligt. — Die in diesem Aufsatz vertretenen Meinungen entsprechen nicht unbedingt denen der EG-Kommission.

Im November dieses Jahres wird in Genf die im vergangenen März eröffnete Konferenz der Vereinten Nationen über einen gemeinsamen Rohstofffonds erneut zusammentreten — einhalb Jahre, nachdem im Mai 1976 die vierte Welthandelskonferenz (UNCTAD IV) in Nairobi dieses Thema aufgeworfen hatte. Anfang Juni 1977 ging in Paris die KIWZ, auf der der Rohstofffonds eine wesentliche Rolle spielte, zu Ende. Angesichts dieser zunehmenden diplomatischen Anstrengungen erscheint es angebracht, eine Zwischenbilanz der Verhandlungen in Sachen ›Gemeinsamer Fonds‹ zu ziehen.

Worum geht es?

Seit Jahren wird unter Ökonomen, Politikern, betroffenen Geschäftsleuten bzw. Industriellen und nicht zuletzt Beamten die Problematik der Stabilisierung der Rohstoffpreise diskutiert. Für die zum großen Teil von Rohstoffausfuhren abhängigen Entwicklungsländer war diese Frage seit jeher von großer Bedeutung. Im Laufe der Jahre wurden verschiedene Modelle für solche Preisstabilisierungen vorgeschlagen, unter denen in besonderem Maße das Konzept der Ausgleichslager Befürworter und Gegner gefunden hat. Ferner ging die Debatte darum, ob es überhaupt volkswirtschaftlich vertretbar sei, auf Rohstoffmärkten künstlich einzugreifen, oder ob es nicht besser wäre, die Preisbestimmung allein dem Markt zu überlassen. Befürworter solcher Stabilisierungsmaßnahmen pflegen zu behaupten, sie zielten allein auf die Stabilisierung der langfristig von Angebot und Nachfrage bestimmten Preistendenz ab; sie wollten lediglich die manchmal abrupten Preisschwankungen beseitigen oder begrenzen, die die Deviseneinnahmen (und daher die Entwicklungsplanung) der ärmeren Produzentenländer gefährden und die bei den entwickelten Konsumentenländern Versorgungs- und Marktstörungen verursachen. Skeptiker behaupten andererseits, derartige Eingriffe in die Ordnung des Marktes verwandelten sich in Mechanismen, die langfristig zu einer künstlichen Erhöhung der Preise führten. Die Argumente für und gegen eine Stabi-

lisierung der Rohstoffpreise decken sich in etwa mit denen der innereuropäischen Debatte über die soziale Marktwirtschaft; sie sollen an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Es steht aber fest, daß die Diskussion um die Organisation des Rohstoffmarktes nicht nur mit Argumenten aus der Theorie geführt wird: In den Industrieländern wurden verschiedentlich nationale Rohstofflagerungen vorgenommen; obwohl oft strategische Gründe für die Lagerhaltung ausschlaggebend gewesen waren, wurden die Lager von Zeit zu Zeit zum Zwecke der Marktberuhigung eingesetzt. Auch vom Handel werden Lagerbestände gehalten, welche die Preisentwicklung beeinflussen können. Von einer gezielten Strategie kann aber erst dann gesprochen werden, wenn durch Käufe und Verkäufe über ein Ausgleichslager (bufferstock) die Preise innerhalb einer festgesetzten Spanne der Schwankungen gehalten werden, und zwar international. Derartiges wurde beim internationalen Zinn-Abkommen versucht; auch beim internationalen Kakao-Abkommen ist die Lagerhaltung vorgesehen, aber bislang noch nicht verwirklicht worden.

Ausgehend von dieser in der Praxis noch wenig erprobten Technik hat 1975 das UNCTAD-Sekretariat in Genf ein Integriertes Rohstoffprogramm ausgearbeitet. In seiner ursprünglichen Fassung intendierte dieses Programm eine integrierte, d. h. eine Gesamtverhandlung über zehn sogenannte Kernrohstoffe (Kaffee, Kupfer, Kautschuk, Tee, Zinn, Zucker, Kakao, Jute, Hartfaser und Baumwolle). Als weiteren integrierenden Faktor dachte man an einen Finanzmechanismus, den Gemeinsamen Fonds, welcher durch rechtzeitige Mittelbereitstellung das Zustandekommen von Rohstoffabkommen und Einzelmaßnahmen sicherstellen sollte.

Für die Industrieländer und für manche Entwicklungsländer war es von vornherein von Bedeutung, die zu treffenden Maßnahmen je nach Rohstoff in erster Linie durch die Produzenten und Konsumenten des jeweiligen Rohstoffs zu vereinbaren. Statt einer Gesamtverhandlung zogen diese Länder separate Verhandlungen über die einzelnen Produkte vor. Dies schien um so notwendiger, als inzwischen die Gruppe 77 auf ihrer Tagung in Manila im Januar 1976, auf der die Forderungen für UNCTAD IV in Nairobi formuliert wurden, eine Erweiterung der Liste für das Integrierte Programm um acht Produkte (tropische Hölzer, Bananen, pflanzliche Öle, Eisenerz, Bauxit, Mangan, Fleisch und Phosphate) verlangt hatte, um den verschiedenen Interessen ihrer Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Eine Verschiebung des Akzents auf Einzelabkommen war aber weder im Sinne des UNCTAD-Sekretariats noch in dem vieler Mitglieder der Gruppe 77.

Ideologischer Hintergrund

Bisher wurde die Rohstoffproblematik aus der Sicht der Entwicklungsländer (Stabilisierung der Preise, Ausgleichslager, Integriertes Programm, Rohstoffabkommen, Fonds usw.) angesprochen. Für die in der Gruppe 77 zusammengefaßten Entwicklungsländer geht es aber um weit mehr; es geht um ein ideologisch bestimmtes Ziel. Es ist wohl nicht übertrieben zu behaupten, daß von allen Gegenständen der Verhandlungen zwischen Nord und Süd (sei es im Rahmen der Pariser KIWZ, der Genfer UNCTAD, der Generalversammlung der Vereinten Nationen oder anderswo) das Integrierte Rohstoffprogramm am stärksten von ideologischen Konzepten geprägt ist und als Kernstück einer Neuen Weltwirtschaftsordnung angesehen wird. Innerhalb dieses Programms hat der Gemeinsame Fonds einen besonderen Wert für die Gruppe 77 hinsichtlich ihrer ideologisch geprägten Zielvorstellungen. Die anderen Themen des Nord-Süd-Dialogs (Verschuldung, Ent-

wicklungshilfe, Technologietransfer, Handelspräferenzen usw.) sind meistens Gebiete, auf denen es traditionsgemäß um Leistungen der Industrieländer zugunsten der Dritten Welt geht, d. h. Leistungen, über die die Industrieländer als Geber doch letzten Endes selbst verfügen und über die sie selbständig entscheiden. Die einzige Ausnahme ist vielleicht die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern, die im Dienste der eigenen Autonomie und »self-reliance« steht.

Für die Gruppe 77 ist das Integrierte Programm ein Mittel, das sie in die Lage versetzen soll, gleichberechtigt, wenn nicht dominierend Struktur und Ablauf des Weltrohstoffhandels zu bestimmen. Bei dem Fonds würde es sich um ein internationales Finanzinstrument handeln, das die Entwicklungsländer im Gegensatz zu Weltbank oder Internationalem Währungsfonds (IWF) stärker beeinflussen, wenn nicht überhaupt kontrollieren könnten. Gewiß hat bei diesem Plan das OPEC-Vorbild Pate gestanden. Ohne diesem ideologischen Aspekt mit seinen für die Gruppe 77 ganz präzisen praktischen Hintergedanken Rechnung zu tragen, wird sich der Außenstehende noch schwerer in der Problematik des Integrierten Programms und des Gemeinsamen Fonds zurechtfinden. Diese Ideologisierung hat selbstverständlich in hohem Maße dazu beigetragen, die notwendige, vernünftige und sachbezogene Behandlung des Gemeinsamen Fonds in den bisherigen Gesprächen zu erschweren. Vor allem bleibt die Frage offen, ob das Integrierte Programm der Suche nach einer Reorganisation des Weltrohstoffhandels den notwendigen Impuls gegeben hat, oder ob es im Gegenteil die Diskussion erschwert und vernebelt hat.

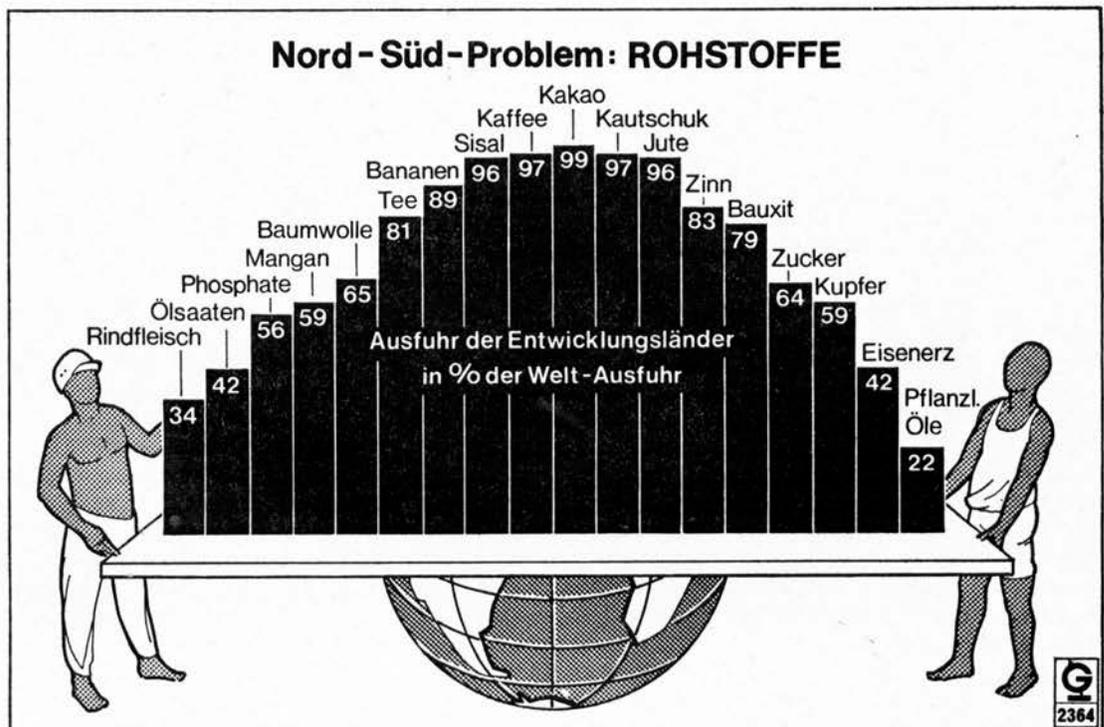
Ausgleichslager das einzige Mittel?

Die Verhandlungen über den Gemeinsamen Fonds haben ihre bisherigen Schwierigkeiten im wesentlichen einem grundsätzlich verfehlten Konzept zu verdanken. In seinem ursprünglichen Modell hatte das UNCTAD-Sekretariat den Akzent in erster Linie auf die Ausgleichslager der zehn Kernrohstoffe (core commodities) gesetzt. Nach diesem Rezept sollte das Integrierte Programm im wesentlichen über die marktstabilisierenden Eingriffe solcher Ausgleichslager funktionieren. Der überwiegende Teil des dem Gemeinsamen Fonds zur Verfügung stehenden Geldes sollte für Ausgleichslager verwendet werden. Von zusätzlichen Maßnahmen neben den Ausgleichs-

lagern war zwar schon die Rede, ihnen räumte man aber eine nur sekundäre Rolle mit verhältnismäßig geringem Kostenaufwand ein. Es wurde jedoch bald deutlich, daß die Wahrscheinlichkeit, internationale, auf Ausgleichslagern basierende Rohstoffabkommen für alle zehn Produkte abschließen zu können, auf Grund technischer Schwierigkeiten äußerst gering ist. Mit der Erweiterung der Liste auf 18 Produkte wurde das Ausgleichslagerprogramm noch mehr ausgehöhlt, da für keines der acht zusätzlichen Produkte internationale Ausgleichslager eine realistische Lösung wären.

Auch hinsichtlich jener Produkte, für welche internationale Ausgleichslager eventuell in Betracht kämen, geriet das Gleichgewicht der verschiedenen Eigeninteressen innerhalb der Gruppe 77, wie es sich im Integrierten Programm widerspiegelte, in Gefahr — und dies gerade hinsichtlich der Verteilung der Mittel für die einzelnen Produkte aus einem Gemeinsamen Fonds. Ein Ausgleichslager für Kupfer, das, um effektiv zu sein, bis zu 2,5 Mill. Tonnen des Metalls einkaufen müßte, würde mit einem Höchstaufwand von ungefähr vier Mrd. Dollar (die Schätzungen des UNCTAD-Sekretariats beliefen sich auf 500—800 000 Tonnen und 1,1 Mrd. Dollar) den Löwenanteil des Fonds verbrauchen, zugunsten einer Minderheit von vier bis fünf Entwicklungsländern innerhalb der heute insgesamt 112 Mitglieder zählenden Gruppe 77 (und zum Nutzen einiger gar nicht so armer Industrieländer). Eine Finanzierung national gehaltener Lagerbestände durch den Gemeinsamen Fonds, wozu in letzter Zeit viele Mitglieder der Gruppe tendieren, verspricht aber (mit oder ohne eine gewisse internationale Koordinierung) ebensowenig eine praktikable Ersatzlösung zu werden. Bei vielen Rohstoffen sind die Argumente gegen internationale Ausgleichslager ebenso gültig wie im Falle nationaler Lagerbestände: hinzuweisen wäre etwa auf die physischen Eigenschaften der Produkte, die eine, für eine effektive Preisstabilisierung erforderliche, längere Lagerhaltung ausschließen; auf übermäßige Heterogenität der angehobenen Qualitäten oder Varianten; auf hohe Lagerungskosten usw. Weiterhin ist ohne angemessene Marktdisziplin, besonders angesichts des unterschiedlichen Gewichts, das den verschiedenen Produzenten auf dem Markt zukommt, die notwendige Koordinierung schwer aufrechtzuerhalten, ohne welche die angestrebte Stabilisierung nicht zustande kommen kann.

Einen wesentlichen Schritt zur Neugestaltung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen sehen die in der Gruppe 77 locker zusammengeschlossenen Entwicklungsländer in der Durchsetzung eines sog. »Integrierten Rohstoffprogramms« (s. S. 108 ff.). Fast 90 vH der Exporterlöse der Entwicklungsländer stammen aus dem Verkauf von Rohstoffen; die Hälfte dieser Länder verdienen ihre Devisen zu 50 vH und mehr aus nur einem Rohstoff. Um die Preisschwankungen auf den internationalen Märkten innerhalb einer festgesetzten Spanne halten zu können, soll nach den Vorstellungen der Entwicklungsländer ein internationaler »Gemeinsamer Fonds« als Finanzmechanismus geschaffen werden; die Lagerhaltung für die einzelnen Rohstoffe hätte in »Ausgleichslagern« zu erfolgen, in denen Bestände beispielsweise bis zu einer Verbesserung der Erlössituation für den jeweiligen Rohstoff zurückgehalten werden könnten.



Diese Zweifel am Konzept der Ausgleichslager als in absehbarer Zeit zu verwirklichender, verlässlicher Stabilisierungsmittel werden in zunehmendem Maße auch von Entwicklungsländern geteilt. Inzwischen befürchten die kleineren und ärmeren unter ihnen, besonders diejenigen, deren Produkte unter schwächerer Nachfrage und geringerer Marktbedeutung leiden, daß sie in den langwierigen, auf Schaffung von Ausgleichslagern zielenden Verhandlungen erst an letzter Stelle berücksichtigt würden. Für sie wäre eine zügige Lösung möglich, wenn man die Akzente sofort auf die Nutzung der Fondsmittel für andere Maßnahmen als für Ausgleichslager setzen würde, und zwar ohne den Abschluß von Abkommen über einzelne Produkte abzuwarten.

Damit verlagert sich in zunehmendem Maße der Schwerpunkt der Verhandlungen um den Gemeinsamen Fonds auf andere Maßnahmen und es entsteht eine völlig neue Situation. Geht es noch, wie es bisher angeblich der Fall sein sollte, um die Stabilität der Rohstoffmärkte, oder geht es in der Tat, wie viele Industrieländer immer geglaubt haben, mehr um einen neuen Kanal für Ressourcentransfer und Entwicklungshilfe?

Stabilisierungs- oder Entwicklungsinstrument

Bisher wurde allgemein angenommen, das Integrierte Programm beschäftige sich im wesentlichen mit Rohstoffmarkt- und Erlösstabilisierung vor allem (wenn auch nicht ausschließlich) zugunsten der Entwicklungsländer. Und das, obwohl die UNCTAD-Resolution 93 (IV) vom 30. Mai 1976 zum Integrierten Rohstoffprogramm diese Zielsetzung so breit definiert, daß die Grenze zu klassischer Entwicklungshilfe und Ressourcentransfer nicht ohne eine gewisse Logik bald erreicht und überschritten wäre. Weil es aber immer noch in erster Linie um Stabilisierung geht, muß zuerst gefragt werden, welche anderen Maßnahmen die kurz- und mittelfristigen Preis- und Einkommensschwankungen mit einigermaßen direkter Wirkung beeinflussen können. Die verschiedenen Schritte, die in der Diskussion sind (Diversifizierung, Produktverbesserung, Entwicklung von alternativem Endverbrauch von Rohstoffen, Nachfragerregulierung usw.) können bestimmt im Laufe der Zeit die Marktlage eines Produkts und die Einkommenserhöhung und -stabilisierung der betroffenen Länder verbessern. Sie werden aber von der üblichen Vorstellung einer Dämpfung der Preisschwankungen recht weit entfernt sein. Es läßt sich leicht nachweisen, daß bei den meisten Produkten solche alternativen Maßnahmen nicht nur die einzig praktikable Möglichkeit darstellen, sondern auch, daß sie für die betroffenen Länder von Nutzen sind. Nun taucht aber hinsichtlich der Finanzierung die Frage auf: Braucht man dazu einen Gemeinsamen Fonds, der auf weiten Strecken gegenüber den schon bestehenden multilateralen Entwicklungsorganen nur Doppelarbeit leisten würde, oder sollte man sich nicht eher darauf konzentrieren, die Möglichkeiten der Verbesserung und Ausweitung der Tätigkeiten dieser Einrichtungen zu prüfen? Dabei verlöre man allerdings jene oben beschriebenen ideologischen Momente in der Bedeutung des Gemeinsamen Fonds für die Gruppe 77 aus dem Auge.

An dieser Stelle der Analyse soll an eine andere Form von Stabilisierungsmaßnahmen erinnert werden, nämlich die Produktionsdrosselung oder die Auferlegung von Ausfuhrbegrenzungen, um Preisstürze zu vermeiden. Dabei ist freilich im allgemeinen mit Erlös- und wohl auch mit Beschäftigungsverlusten zu rechnen. Durch diese Verluste ›bezahlen‹ die Erzeugerländer genauso, wie die Industrieländer mit Zahlungsbilanzschwierigkeiten und Arbeitslosigkeit bei Konjunkturrückfällen ›bezahlen‹. Doch sind immerhin auf internationaler Ebene in den letzten Jahrzehnten verschiedene Arten der ›Sozialversicherung‹ eingerichtet worden. Insbesondere im Hinblick auf die Entwicklungsländer soll in diesem Bereich auf zwei vergleichsweise neue Einrichtungen hingewiesen werden, nämlich auf die Fazilität zu kompensatorischer Finanzierung beim Internationalen Währungsfonds und auf das

durch die Europäische Gemeinschaft im Rahmen der Lomé-Konvention aufgebaute STABEX-System. Beide bieten eine Art Sicherheitsnetz für Einbußen bei Exporterlösen, und gerade diese Rückfälle sind es, die die Wirtschafts- und Entwicklungsstabilität in den Erzeugerländern gefährden. Solche Möglichkeiten der kompensatorischen Finanzierung sind ein wesentlicher Bestandteil jedes Pakets von Stabilisierungsmaßnahmen. Sie können unter anderem die nötige Gegenleistung bei international koordinierten Produktionsdrosselungen darstellen. Sie schließen aber andere Rohstoffmaßnahmen nicht aus — im Gegenteil. Sie schließen auch andere, an das Vorhandensein von Rohstoffen gebundene Finanzleistungen nicht aus. Sie brauchen auch den Gemeinsamen Fonds nicht notwendigerweise zu ersetzen. Gerade von derartigen Befürchtungen her aber wurden neuere Initiativen seitens der Industrieländer, die eine Prüfung der Verbesserungsfähigkeit der kompensatorischen Finanzierung vorschlugen, von den Entwicklungsländern verdächtigt und verworfen. Auch hierbei geht es um die ideologische Bedeutung des Gemeinsamen Fonds für die Gruppe 77 und um die Tatsache, daß es sich bei kompensatorischer Finanzierung letzten Endes um Gelder handelt, über die im wesentlichen die Industrieländer als Hauptbeitragsleistende verfügen.

Bei der Verschiebung des Akzents auf alternative Maßnahmen zum Konzept der Ausgleichslager wird die Debatte um den Fonds schwieriger. Mit der Formel ›Ausgleichslager‹ waren wenigstens einige, wenn auch höchst theoretische Schätzungen über die Kosten solcher Operationen möglich. Im anderen Falle läßt sich der Bedarf überhaupt nicht schätzen, da bislang weder Umfang noch Charakter dieser Maßnahmen feststehen. Und wenn das Integrierte Programm und der Gemeinsame Fonds hauptsächlich eine entwicklungspolitische Funktion übernehmen sollen, dann steht keinesfalls fest, daß dies automatisch zu einer Erweiterung der Gesamtsumme der für Entwicklungshilfe zur Verfügung stehenden Mittel führen wird. Es muß auch gefragt werden, ob die Vergabe von Entwicklungsgeldern anhand von Kriterien, die sich auf das Vorhandensein von Rohstoffen beziehen, notwendigerweise eine optimale Ausnutzung solcher Mittel garantiert, und zwar hinsichtlich der geographischen Verteilung dieser Mittel als auch ihrer allgemeinen entwicklungspolitischen Wirkung. Diese Probleme verschärfen sich noch mehr, wenn man die von seiten der Gruppe 77 immer deutlicher werdende Tendenz spürt, direkte Interventionen eines Gemeinsamen Fonds zu verlangen, ehe in Form von produktspezifischen Abkommen oder Einrichtungen die notwendigen und nützlichen Maßnahmen geklärt und ausgearbeitet sind. Dabei ergäbe sich unter anderem das Risiko, daß ein Gemeinsamer Fonds schnell in Konkurrenz zu schon bestehenden Entwicklungsorganen geraten würde. Denn in der Hektik der Debatte über das Integrierte Programm darf nicht vergessen werden, daß bereits von bestehenden Einrichtungen (Weltbank, IDA, UNDP, IWF usw.) Maßnahmen ausgehen, der Abhängigkeit vieler Entwicklungsländer von der Rohstoffausfuhr gegenzusteuern.

Bewertung des Integrierten Programms nicht nur negativ

Für jeden einzelnen Rohstoff müssen diejenigen Maßnahmen ergriffen werden, die seinen besonderen Eigenschaften als Naturprodukt, als Abbauerzeugnis und als Handelsobjekt entsprechen. Das schließt nicht aus, daß es nützlich wäre, die Probleme bei den verschiedenen Rohstoffen mit mehr Kohärenz als bisher anzupacken. Genau das ist der Zweck des Integrierten Programms; doch hat das Programm in seiner Ausrichtung auf Wunderwirkungen diesem Bedürfnis nach Kohärenz keinen guten Dienst erwiesen. Die Rohstoffproblematik ist kompliziert und vielfältig; auch wenn morgen die internationale Gemeinschaft einstimmig beschließen würde (und könnte), marktwirtschaftliche Prinzipien und Verhaltenswei-

sen aufzugeben, so wäre dadurch die Rohstoffproblematik nicht einfacher zu lösen. Jedes Entwicklungsland hat seine eigenen Entwicklungsprioritäten. Es ist nicht notwendigerweise bei jedem Land der Fall, daß eine Konzentration vorhandener oder neu zu schaffender Möglichkeiten der Hilfeleistung auf an das Vorhandensein von Rohstoffen gebundene Programme den langfristigen Interessen dieser Länder dient. Man denke an das Risiko, daß nicht genügend durchdachte Experimente in der Rohstofffrage gerade viele dieser Länder noch fester auf eine Abhängigkeit von unter Umständen unrentabler Rohstoffausfuhr festnageln könnten. Noch schlimmer wäre es vielleicht, sich in ein Experiment zu stürzen, um nur einige Jahre später feststellen zu müssen, daß es mißlungen sei und sein Auseinanderfallen empfindliche Schäden für die Entwicklung der betroffenen Länder nach sich gezogen habe.

Dennoch ist das Integrierte Programm nicht nur negativ zu bewerten. Hat doch diese Initiative die internationale Gemeinschaft zum ersten Male seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges (wenn man, und das nicht ohne Berechtigung, den Rohstoffplan der ›Charta von Havanna‹ ausnimmt) zu einer systematischeren Prüfung der Problematik gebracht, die nicht von heute auf morgen im Sande verlaufen wird. Ein langfristiges politisches Unternehmen ist in Angriff genommen worden und die relevanten Maßnahmen müssen ausgearbeitet werden, ohne daß dabei die erforderliche Prüfung durch die Einbringung partikularer Interessen gelähmt oder durch ideologische Auffassungen verstellt wird. Auch muß klar erkannt werden, daß nicht in allen Fällen strikt kurz- oder mittelfristige Maßnahmen der Preisstabilisierung ergriffen werden können — oder gar müssen. Große Preisschwankungen sind längst nicht bei allen 18 Rohstoffen auf der Liste der UNCTAD-Resolution 93 (IV) festzustellen. Dasselbe gilt für den realen Rückgang der Preise im Laufe der letzten zwanzig Jahre.

Diese Prüfung wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Zum Schluß seien noch zwei Dinge bemerkt: Zunächst, daß die Versuchung des ›Alles oder Nichts‹ vermieden werden sollte.

Es geht hier um neue Lernprozesse, wobei zuerst die betroffenen Erzeuger und Verbraucher eines jeden Rohstoffs zu systematischer Zusammenarbeit und Gewöhnung an diese Kooperation gebracht werden müssen. Auch wenn bei den ersten Abkommen nicht alle von den Teilnehmern gewünschten Maßnahmen zügig definiert und in Gang gesetzt werden können, so würden doch erste Rahmenabkommen eine Basis schaffen, auf der später im Lichte der Erfahrung aufgebaut werden kann. Schon bei den Kupfer-Verhandlungen zeichnet sich eine derartige wünschenswerte Tendenz ab, wenn von einem Interimsabkommen die Rede ist. Solche Abkommen sollten in erster Linie Möglichkeiten für größere Markttransparenz durch Austausch und Sammlung von Informationen schaffen, um die Marktentwicklung besser beurteilen zu können — eine Beurteilung, die von Erzeugern und Verbrauchern gemeinsam vorzunehmen ist. Gewisse Kapazitäten für Finanzleistungen sind auch bei den meisten Produkten schon in dieser Anfangsphase wünschenswert, wenn auch nur als Zeichen dafür, daß die Teilnehmer bereit sind, aktions- und nicht nur analyseorientiert vorzugehen. Zweitens ist zu bemerken, daß voraussichtlich schon bis zum Frühjahr 1978 die Vorbereitungsgespräche bei allen 18 Rohstoffen wenigstens formell abgeschlossen sein werden. Was gar nicht ausschließt — und auch ideologische Gründe sollten dem nicht entgegenstehen —, daß eine fruchtbare Kooperation zwischen Erzeugern und Verbrauchern auch über diesen Zeitpunkt hinaus fortgeführt werden könnte.

Doch bis zum Frühjahr 1978 sollte sich ein klareres Bild davon abzeichnen, was in absehbarer Zeit bei jedem einzelnen Rohstoff unternommen werden kann und sollte. Erst dann wird man imstande sein, über die entsprechenden finanziellen Leistungen konkretere Vorstellungen zu gewinnen und damit die Rolle des Gemeinsamen Fonds, sein Zusammenwirken mit anderen finanziellen Instrumenten, genauer zu bestimmen. Erst dann können die Verhandlungspartner der Konferenz über den Gemeinsamen Fonds die Voraussetzung ihrer Aufgabe erfüllen — nämlich wissen, worüber sie eigentlich verhandeln.

Fernerkundung der Erde aus dem Weltraum

Eine neue Informationsquelle zum Nutzen der Völkergemeinschaft

WULF VON KRIES

Der Start des ersten künstlichen Satelliten vor zwanzig Jahren weckte auch das Interesse der Völkergemeinschaft an der Frage, wie eine friedliche Nutzung des Weltraums sichergestellt werden könne. Im Anschluß an derartige Überlegungen setzte die Generalversammlung 1959 den Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums ein. Er setzt die Arbeit eines 1958 gegründeten entsprechenden Ad-hoc-Ausschusses fort; zum ersten Male wurde die Frage der friedlichen Weltraum-Nutzung im Bereich der Vereinten Nationen allerdings bereits 1956 in einem an den Ersten (für Politik und Sicherheit zuständigen) Ausschuß der Generalversammlung gerichteten Memorandum der Vereinigten Staaten artikuliert.

Über die Tätigkeit des Weltraumausschusses hat im Artikelteil dieser Zeitschrift zuletzt Georg W. Rehm (Weltraumfragen in der UNO 1969—1972, VN 3/1973 S. 74 ff.) berichtet; ein Überblick über den Verlauf der letzten Tagung in Wien findet sich auf S. 128 dieser Ausgabe. — Nachdem der Ausschuß mit dem Weltraumvertrag vom 27. Januar 1967, dem Weltraumrettungs- und -rückführungsabkommen vom 22. April 1968, dem Weltraumhaftungsabkommen vom 29. März 1973 und dem Weltraumregisterabkommen vom 26. November 1974 die allgemeinen Rechtsgrundlagen für die friedliche Erforschung

und Nutzung des Weltraums gelegt hatte, konnte er sich verstärkt einigen speziellen Weltraumnutzungsarten zuwenden, und zwar vor allem der Informationsübertragung in Form des sogenannten Direktfernsehens und der Informationsgewinnung mittels der Fernerkundung. Letztere Nutzungsart wird hier behandelt. Der Beitrag des bei der Deutschen Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt in Köln-Porz tätigen Verfassers gibt in seinem ersten Teil eine ausführliche Übersicht über die technische sowie organisatorische Seite der Fernerkundung und wendet sich dann den völkerrechtlichen Problemen dieser Nutzungsart zu.

I. Einführung

Seit den Raumflügen der amerikanischen GEMINI-Kapseln um die Mitte der sechziger Jahre sind Bilder von der Erde, auf denen ganze Kontinente und Meere zu sehen sind, nichts Ungewöhnliches mehr. Diese photographischen Aufnahmen, die dem geübten Fachmann zahlreiche Informationen über den Zustand der Erdoberfläche, der Ozeane und der Lufthülle vermitteln, lenkten den Blick vom Weltraum zurück auf unseren Planeten. Seitdem hat mit verfeinerten und automatisierten Aufnahmetechniken eine ›dritte Entdeckung der Erde‹