ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Simonis, Udo E.

Research Report — Digitized Version

Rohstoffprobleme im Nord-Süd-Gefälle

Schriftenreihe des Europahauses Salzburg, No. 2/78

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Simonis, Udo E. (1978) : Rohstoffprobleme im Nord-Süd-Gefälle, Schriftenreihe des Europahauses Salzburg, No. 2/78, Europahaus, Salzburg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/112688

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).
Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.
The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:
Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000 verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.
More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000.

Schriftenreihe des
Europahauses Salzburg

Nr. 2 / 78

UDO ERNST SIMONIS

Rohstoffprobleme im Nord–Süd–Gefälle

Schriftenreihe des
Europahauses Salzburg

Herausgeber:

Oskar Schatz
Hubert Regner

Impressum:
Eigentümer, Herausgeber u. Verleger:
Europahaus Salzburg
Für den Inh. verantw.: Dr. H. Regner,
alle 5020 Salzburg, Pfeiferg. 18/II
Eigenvervielfältigung
Einzelverkaufspreis S 20.-

Udo Ernst SIMONIS

Professor an der Technischen Universität Berlin

ROHSTOFFPROBLEME IM NORD-SÜD-GEFÄLLE

"Die letzten Jahrzehnte haben einigen wenigen Nationen Reichtum und Wohlstand und allen Nationen eine Vielfalt von Problemen gebracht.
Sie haben es notwendig gemacht, daß viele der Werte, Ideen und Konzepte, nach denen die Beziehungen zwischen den Nationen und in den Nationen gestaltet worden sind, in Frage gestellt werden. Sie haben die Länder dieser Welt in ein Netzwerk gegenseitiger Abhängigkeit eingebunden, aus dem kein Land sich, wie mächtig es auch immer sein mag, ausschließen kann.
Sie haben die Menschheit an die Wegmarke geführt, die neue Wahlmöglichkeiten und Chancen eröffnet, aber auch zu vorher nicht gekannten Risiken und Gefahren führen kann"
1)

I. Einführung

Ausgangspunkt der öffentlichen Diskussion um eine Neue Internationale Wirtschaftsordnung ist das Nord-Süd-Gefälle und sind die Forderungen der Entwicklungsländer, die in verschiedenen Dokumenten der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisationen ihren Niederschlag gefunden haben - wie der "Erklärung und in dem Aktionsprogramm über die Errichtung einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung" (1974), der

"Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten" (1974), der "Entschließung der 7.Sonder-Generalversammlung der Vereinten Nationen" (1975), der "IV. Welthandels- und Entwicklungskonferenz - Schlußdokumente" (1976) usw. Die in Gang gekommene Diskussion um eine Neue Internationale Wirtschaftsordnung ist also eine Reaktion auf die Forderungen der Entwicklungsländer, sie ist keine Erfindung derjenigen, die die jetzige Ordnung geschaffen und geprägt haben, diese für richtig halten und weiterhin verteidigen. Dies ist zunächst der Hintergrund, vor dem das Thema dieser Abhandlung gesehen werden muß.

Ich werde meine Ausführungen so strukturieren, daß ich zunächst einiges zu den allgemeinen Forderungen der Entwicklungsländer an die Industrieländer sage und dazu, warum sie das tun (Tei II), und daß ich dann auf die speziellen Forderungen und deren Begründungen im Rohstoffbereich zu sprechen komme (Teil III) - und insbesondere auf das Integrierte Rohstoffprogramm (Teil IV).
Danach gilt es dann auf die Antworten einzugehen, die die Industrieländer auf diese Forderungen bisher gegeben haben bzw. derzeit geben (Teil V). Zum Schluß soll eine eher subjektive Einschätzung des Themas gegeben werden, einschließlich des Aufzeigens der Diskrepanz zwischen dem, was getan werden könnte und dem, was aller Wahrscheinlichkeit nach getan werden wird - d.h. auch der Frage, ob wir uns in Europa eigentlich auf den Nord-Süd-Dialog so vorbereitet haben, daß wir zur Lösung der anstehenden Probleme einen wesentlichen Beitrag leisten können. Als Ökonom werde ich mich bei meinen Ausführungen auf ökonomische Fragen konzentrieren - aber keineswegs vor politischen Aussagen zurückschrecken.

II. Allgemeine Forderungen der Entwicklungsländer und deren Begründung

Die wirtschaftliche Entwicklung im Nord-Süd-Zusammenhang ist, wenn man das üblicherweise verwendete Leistungskriterium (Bruttosozialprodukt je Kopf der Bevölkerung) zugrundelegt, durch folgende Tatsachen gekennzeichnet:

- o aufgeholt gegenüber dem Norden (hier und im folgenden verstanden als Gesamtheit der OECD-Länder) haben seit 1960 immerhin 27 Länder (ohne Öl-Länder);
- o relativ zurückgefallen sind 111 Entwicklungsländer;
- o absolut geschrumpft ist das Bruttosozialprodukt (BSP) in etwa 5 Ländern;
- o in den übrigen Entwicklungsländern ist zwar das BSP insgesamt, nicht aber das BSP je Kopf schneller gestiegen als im Norden [2].

Trotz dieser beachtlichen Unterschiede im Wachstumstempo sprechen die Repräsentanten der Entwicklungsländer, die (seit 1964) in der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) ein wichtiges Forum haben, in den Vereinten Nationen im wesentlichen mit einer Stimme: daß die Weltwirtschaft zugunsten der Entwicklungsländer verändert werde. Im einzelnen werden verlangt [3]:

- o Stabile und höhere Rohstoffpreise;
- o mehr Handelspräferenzen;
- o Verfügungsgewalt über heimische Ressourcen und über Unternehmen in Auslandsbesitz;
- o freien Zugang zu den Märkten und der Technologie der Industrieländer;
- o Erlaß der Auslandsschulden, zumindest für die ärmeren Länder und leichtere Rückzahlungsbedingungen für die anderen;
- o zusätzliche Kapitalhilfen in Form von Sonderziehungsrechten;
- o eine Zunahme der echten öffentlichen Entwicklungshilfe auf die zugesagten 0,7 Prozent des BSP der Industrieländer.
- o Diese (und weitere) Forderungen der Entwicklungsländer verbinden sich mit dem Ziel, ihren Anteil an der Industrieproduktion der Welt von jetzt rund 7 % auf 25 % im Jahre 2000 zu erhöhen.

Nach der 4.Session der Welthandels- und Entwicklungskonferenz in Nairobi (1976) und der Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Paris ("Nord-Süd-Dialog" genannt), findet zur Zeit in Genf eine weitere Gesprächsrunde statt, auf der die Erörterung des vom UNCTAD-Sekretariat konzipierten "Integrierten Rohstoffprogramms" und des dazu gehörenden "Gemeinsamen Fonds" ansteht.
In der Frage, warum es zu den genannten und diesen aktuellen Forderungen kommt, wären viele Fakten und Ursachen zu nennen; ich muß mich hier auf eine Auswahl beschränken.

Teilt man die Welt in drei Wirtschaftsblöcke, nämlich westliche und östliche Industrieländer sowie Entwicklungsländer auf, so ergibt sich etwa das folgende Bild der Verteilung der Bevölkerung und der Wirtschaftsleistung [4]:

Schätzwerte	Welt-Bevölkerung	Welt-Sozialprodukt
Westliche Industrieländer	17.9	65.7
Östliche Industrieländer	32.0	20.2
Entwicklungsländer	50.1	14.2
	100.0	100.0

Das Gefälle zwischen Nord und Süd wird deutlicher, wenn man als Indikator das Prokopfeinkommen zu Rate zieht. Hierzu stellt der schon zitierte RIO-Bericht eine interessante Rechnung auf:

Vergleicht man das durchschnittliche Einkommen der reichsten 10 % der Welt-Bevölkerung mit den ärmsten 10 % und dividiert man die Werte für die Reichsten mit einem Faktor von 2,25 - um das höhere Preisniveau und sämtliche Doppelzählungen zu eliminieren - so bleibt (noch immer) ein Verhältnis von 13 : 1 übrig.

Dieses Einkommensgefälle und sein sich weiter verschlechternder Trend ist - so meint die RIO-Gruppe - "völlig unannehmbar, sowohl aus Gründen der Menschenwürde als auch wegen der Gefahr der politischen Instabilitäten, die eine solche Relation impliziert.

Das Fortbestehen solcher Disparitäten ist unvereinbar mit der Vorstellung einer sozial und ökonomisch gerechten Ordnung der Welt. Bemühungen zum Abbau dieser Disparitäten müssen höchste Priorität erhalten... Sie abzubauen ist nicht nur Voraussetzung für eine fairere Welt, sondern auch für das Weiterbestehen der Menschheit über das 20.Jahrhundert hinaus." [5]

Auch wenn man darüber streiten mag, ob denn die Beseitigung der Einkommensdisparitäten überhaupt das zentrale Ziel des Nord-Süd-Dialogs ist oder sein sollte, das Einkommen und die Einkommensdifferenz ist ganz sicherlich der wichtigste ökonomische Indikator, der diese Diskussion bestimmt.

Der RIO-Bericht berechnet mit Hilfe eines einfachen Modells (mit den Variablen Bevölkerungszunahme, Nahrungsmittelproduktion und Einkommen) was geschehen müßte, wenn das genannte Nord-Süd-Gefälle von 13 : 1 auf etwa 13 : 4 gesenkt werden soll (und damit eine Größenordnung erreicht, wie sie beispielsweise innerhalb Europas - mit 3 : 1 - heute vorherrscht). [6]

Um diese alternative Zukunft zu erreichen, müßte unter Einbeziehung und in Erwartung gewisser Grenzen des Wachstums
- o die Nahrungsmittelproduktion der Welt um 3 % pro Jahr zunehmen;
- o die Bevölkerungszuwachsrate unter die Mindestrate gesenkt werden, mit der die Vereinten Nationen derzeit rechnen.
- o Gleichzeitig müßte das Prokopfeinkommen in den Entwicklungsländern um 5 % pro Jahr steigen,
- o während dieses in Europa und in den anderen Industrieländern um nurmehr durchschnittlich 1,2 % pro Jahr zunehmen dürfte.

Selbst unter diesen - für sich im einzelnen bereits eher unwahrscheinlichen - Annahmen, würde der entsprechende Prozeß zur Reduzierung des Nord- Süd-Gefälles auf die genannte Relation (3 : 1) etwa 42 Jahre in Anspruch nehmen.
Wenn man die genannte Einkommensrelation als weltpolitische "Stabilitätsbedingung" definieren würde, so bleibt die Frage, ob die Armen der Welt bereit sein werden, ein halbes Jahrhundert zu warten - nur um bei jenem Gefälle zu enden, das im "Norden" selbst noch vorherrscht.

III. Spezielle Forderungen der Entwicklungsländer im Rohstoffbereich und deren Begründung

Im Rahmen der Verhandlungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sind die Rohstoffe in den vergangenen Jahren immer deutlicher in den Vordergrund getreten. Die Veränderung der Rohstoffwirtschaft wird von den Entwicklungsländern als eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Überwindung der Unterentwicklung angesehen, die Rohstoffpolitik ist zu einem zentralen Hebel zur Verwirklichung der angestrebten Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung geworden.

Zur Beantwortung der Frage, die im Thema dieser Abhandlung steckt, ob nämlich der Rohstoffbereich geeignete Ansatzpunkte für die Überwindung der Unterentwicklung bietet, ist es zunächst notwendig, die Bedeutung der Rohstoffe für die Wirtschaft der Entwicklungsländer und für die Weltwirtschaft insgesamt zu umreißen.

Der Anteil der Entwicklungsländer am Rohstoffimport der Industrieländer liegt bei etwa 50 %. Zudem werden die Industrienationen in bezug auf die knapper werdenden, nicht erneuerbaren Rohstoffe zunehmend vom Rest der Welt abhängig. Umgekehrt macht der Rohstoffexport im Durchschnitt über 75 % der Exporteinnahmen der Entwicklungsländer aus [7].

Die Entwicklungsländer haben im Hinblick auf Gewinnung und Erzeugung von Rohstoffen für den weltweiten Bedarf eine wichtige Position inne [8]:

- sie sind Haupterzeuger der tropischen Nahrungsmittel;
- sie sind bei Industrierohstoffen auf landwirtschaftlicher Basis - mit wenigen Ausnahemn - die mit Abstand wichtigsten Anbieter;
- sie vereinigen rund ein Drittel der Erdölerzeugung auf sich;
- sie sind mit rund einem Drittel an der Gewinnung von Mineralien beteiligt.

Dies sind erste Hinweise auf die strategische Bedeutung der Rohstoffe für die internationale Auseinandersetzung. Gleichzeitig deuten sie an, daß eine Anhebung der Rohstoffpreise für sich genommen die Verteilung des Einkommens in der Welt noch nicht verbessert: die zweite Hälfte der Rohstoffproduktion findet in den Industrieländern statt. Deshalb könnten nur selektive Maßnahmen zugunsten der Entwicklungsländer auf die Verteilung im weltweiten Sinne positiven Einfluß haben. Anders ausgedrückt: Rohstoffe sind keineswegs ausschließlich ein Nord-Süd-Problem - wenn auch eines der wichtigsten in diesem Beziehungsfeld.

Das Interesse der Entwicklungsländer an der Rohstoffpolitik (und deren Veränderung) läßt sich vor allem damit erklären, daß für die meisten von ihnen die Erzeugung und Gewinnung von Rohstoffen bis heute die Basis der wirtschaftlichen Aktivitäten darstellt - für das Sozialprodukt und dessen Wachstum, für die Beschäftigung, für die Exporterlöse und damit für die Zahlungsbilanz. Ursächlich dafür sind sowohl die Vorkommen selbst als auch das seit der Kolonialära bisher nur unwesentlich veränderte Konzept der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung, das den ökonomisch schwachen Ländern die Rolle der Rohstofflieferanten zuwies.

An zahlreichen Beispielen ließe sich nachweisen, daß die schwerpunktmäßige Ausrichtung auf den Rohstoffbereich bei niedrigen und häufig schwankenden Absatzpreisen und Erlösen die Möglichkeit einer angemessenen und störungsarmen Entwicklung stark beeinträchtigt hat. Aufgrund geringer Exportdiversifizierung sind viele Entwicklungsländer in besonderem Maße von der Entwicklung der entsprechenden Weltrohstoffmärkte abhängig: Nachfrage- und Preisschwankungen übertragen sich direkt auf die Gesamtwirtschaft, Rückgänge der Nachfrage oder Preise (und damit der Erlöse) verringern den Finanzierungsspielraum für entwicklungsnotwendige Investitionen. Eine produktweise Betrachtung würde diese Zusammenhänge besonders deutlich machen [9].

Die Analyse der Gründe für die Forderungen von Seiten der Entwicklungsländer wäre unvollständig, würde man hier enden. Hinzukommen muß die Betrachtung weiterer Faktoren. Versucht man, einen Überblick über die Bedeutung der Rohstoffein- und -ausfuhren zu gewinnen und ermittelt man die Salden im Rohstoffhandel, so ergibt sich etwa folgendes Bild:

- Die Mehrzahl der Entwicklungsländer weist im Rohstoffhandel, wie zu erwarten, beträchtliche Überschüsse auf; andererseits hat gerade die Untersuchung der von der Ölpreiserhöhung nach 1973 am härtesten betroffenen Länder - the most seriously affected countries (MSAC-Länder) - gezeigt, daß die Entwicklungsländer eben nicht nur Rohstoff-Exporteure, sondern auch -Importeure sind.
- Die Hauptdefizitländer im Rohstoffhandel sind erwartungsgemäß die westlichen Industrienationen - insbesondere Westeuropa und Japan. Man kann dies auch anders ausdrücken: in Hinblick auf zahlreiche Rohstoffe sind die Industrieländer auf die Entwicklungsländer in hohem Maße angewiesen. Ein Beispiel [10]:

  Bei den 18 Rohstoffen des UNCTAD-Programms ist das
  Europa der Neun bei 7 Rohstoffen zu 100 %
  bei 3 Rohstoffen zu 90 - 100 %
  bei 6 weiteren Rohstoffen zu mehr als 40 %
  von Importen aus Entwicklungsländern abhängig.

Die andere Komponente der Begründung der Forderungen der Entwicklungsländer liegt im Marktergebnis. Die Gewißheit oder die Vermutung, daß Rohstoffpreise keine gerechten Preise waren oder sind, die Gewißheit oder die Vermutung, daß sich die Terms of Trade zwischen dem Industrie- und Rohstoffbereich zugunsten des ersteren und zu ungunsten des letzteren verschoben haben oder weiter verschieben, ist ökonomisch wie politische ein Feld für die Legitimierung von Forderungen.

Schließlich liefern die monopolartigen Praktiken auf der Abnehmer - bzw. Vermarktungsseite selbst ein Argument gegen jene, die die Bestimmung des gerechten Preises einer Ware für immanent unmöglich halten, d.h. behaupten, daß es kein objektives Kriterium für die Ermittlung eines gerechten Preises gäbe.

Ohne hier an dieser Stelle eine empirische Analyse weitertreiben zu können, führt die Betrachtung der Rohstoffein- und -ausfuhrverhältnisse und der entsprechenden Handelssalden - bei Außerachtlassung des Öls - zu folgendem Ergebnis:

- o die Mehrzahl der Entwicklungsländer erzielt im Außenhandel mit Rohstoffen Überschüsse;
- o eine Preiserhöhung für alle Rohstoffe würde (bei unveränderten Absatzbeziehungen) die Entwicklungsländer insgesamt, jedoch nicht alle von ihnen, begünstigen;
- o von einer allgemeinen Preisanhebung bei Rohstoffen würden von den Industrieländern vor allem Westeuropa und Japan benachteiligt, während andere gleichzeitig begünstigt würden, insbesondere die USA, Kanada und Australien. Das Resultat wird für die Industrieländer ungünstiger, wenn man den Außenhandel mit Erdöl und Erdölprodukten zusätzlich berücksichtigt: Überschüsse weisen dann nur noch Kanada Norwegen und Island auf [11].

Diese Festlegungen zeigen gewisse Grenzen des Wachstums auf und lassen es zugleich verständlich erscheinen, daß der Rohstoffpolitik von den Entwicklungsländern höchste Priorität im Nord-Süd-Dialog eingeräumt wurde und weiterhin eingeräumt wird.

Daß die Konzentration der Diskussion auf die Rohstoffe aus einer umfassenden Sicht der Weltprobleme heraus betrachtet gleichzeitig eine besondere Einseitigkeit bedeutet, dies bezeugt in hervorragender Weise der schon zitierte RIO-Bericht, auf den ich deshalb kurz noch einmal zurückkommen möchte.

Der RIO-Bericht hat u.a. die folgenden Problembereiche ermittelt, für die weltweite Lösungen zum Zweck der Veränderung der internationalen Ordnung erforderlich sind (in Stichworten) [12]:

- o der Rüstungswettlauf, der rund 3oo Mrd. US $ pro Jahr, oder umgerechnet ca 6oo Mill.ö.S pro Stunde verschlingt und damit auch eine Rohstoffvergeudung sondergleichen darstellt;

- o die "Bevölkerungsexplosion", die die Basis für den Bedarf an Rohstoffen ständig verbreitert;
- o das Nahrungsmittelungleichgewicht in der Welt. Einer zusätzlichen Produktion von 4oo Gramm Nahrungsmittel pro Kopf in den Entwicklungsländern steht eine zusätzliche Produktion und Konsumation von 11.ooo Gramm pro Kopf in den Industrieländern gegenüber, Unterernährung und Überernährung geschieht parallel;
- o das Siedlungsproblem, insbesondere die Verstädterung, die zu einer enormen Belastung des Naturhaushaltes führt;
- o sowie die Probleme, die sich aus dem Währungs- und Handelssystem ergeben, einschließlich der Verschuldung der Entwicklungsländer, die inzwischen rund 25o Mrd. US $, oder umgerechnet ca 4 Billionen ö S, erreicht hat;
- o letztlich der Bereich Wissenschaft, Technologie und transnationale Unternehmen, in dem wie nirgendwo sonst die Disparitäten zwischen Industrie- und Entwicklungsländern eklatant sind.

Die Komplexität und die Interdependenz dieser hier herausgestellten, skizzenhaft betrachteten Problembereiche, die im Hinblick auf die Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung einer Lösung näher gebracht werden müssen, ist groß - des Beweises bedarf es nicht.

Klein und einfach erscheint dagegen die Zahl und die Art der Teilfragen, die derzeit auf dem "globalen Bazar" gehandelt werden.
Die eine davon, die Rohstoffrage, aber ist schon kompliziert genug - wie den folgenden Ausführungen zu entnehmen sein wird.

IV. Das Integrierte Rohstoffprogramm

Das Kernstück der in der jüngsten Zeit erhobenen Forderungen der Entwicklungsländer im Rohstoffbereich ist das vom Generalsekretär der UNCTAD erarbeitete Integrierte Rohstoffprogramm 13) (sog.Corea-Plan). Mit diesem Plan sind wichtige Empfehlungen, die zuvor schon, jedoch meist in isolierter Form, vorgelegt worden waren, zu einem Gesamtpaket zusammengefaßt.
Er sieht u.a. vor:

- o die Einrichtung und Finanzierung von Ausgleichslagern (buffer stocks) für lagerfähige Rohstoffe;
- o die Schaffung eines Systems zur Stabilisierung der Exporterlöse;
- o multilaterale Kauf- und Lieferverpflichtungen für Rohstoffe;
- o Hilfen bei der Weiterverarbeitung von Rohstoffen und die Förderung der Diversifizierung.

Zum engeren Bereich der Rohstoffproblematik gehören ferner die

- o Bildung von Anbieterzusammenschlüssen, die Kartellbildung und
- o die Koppelung der Ausfuhrpreise der Entwicklungsländer mit ihren Einfuhrpreisen (Indexierung).

Zum weiteren Bereich der Rohstoffproblematik gehören Fragen, wie sie z.B. in der "Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten" (1974) in bezug auf Eigentumsrechte, Technologietransfer, Kontrolle multinationaler Unternehmen zum Ausdruck kommen.
Hierauf näher einzugehen würde den Rahmen dieses Beitrages allerdings sprengen. Statt dessen soll versucht werden, die erstgenannten Fragen einigermaßen problemgerecht zu behandeln [14].

Die Forderungen der Entwicklungsländer werden u.a. damit begründet, daß die Rohstoffproduktion durch starke Ungleichgewichte gekennzeichnet sei, die sich sowohl kurz- als auch längerfristig zu Lasten der Entwicklungsländer auswirkten.

In der Tat unterlag in der Vergangenheit die Preis- und die Mengenentwicklung zahlreicher Rohstoffe mehr oder weniger großen Schwankungen. Insbesondere bei Kupfer, Kaffee, Kautschuk, Tee und Jute zeigen sich besonders häufige und zum Teil auch starke Preisausschläge - wobei neben den Jahresdurchschittpreisen auch die monatlichen Notierungen gemeint sind, die ihrerseits sowohl kurzfristige Änderungen von Angebot und Nachfrage als auch spekulative Bewegungen widerspiegeln. Soweit Terminmärkte vorhanden sind, ergeben sich größere Preisausschläge vor allem aus letztgenannter Ursache. Aufgrund dieser Tatbestände scheint es bereits einleuchtend zu sein, daß die Entwicklungsländer neben einer längerfristigen Anhebung des Erzeugerpreisniveaus insbesondere die Vermeidung der kurzfristigen Schwankungen der Rohstoffpreise anstreben.

Ausschlaggebend für die Konzipierung des integrierten, d.h. mehrere Maßnahmen und mehrere Rohstoffe umfassenden, Programms dürfte des weiteren die Enttäuschung der Entwicklungsländer über die langsamen Fortschritte beim Aushandeln von Einzelmaßnahmen und über die aufgetretenen Fehlschläge bei einzelnen Rohstoffabkommen - der sog. piece-meal approach- der Vergangenheit gewesen sein. Der Ansatz der UNCTAD versucht insofern sicherzustellen, daß Maßnahmen zur Änderung und Förderung des Rohstoffbereiches nicht isoliert dastehen, sondern durch flankierende Maßnahmen ergänzt werden und daß Maßnahmen, die für bestimmte Rohstoffe getroffen werden, nicht nur einigen wenigen Ländern zugute kommen.

Mit dem vorgeschlagenen Programm sollen daher möglichst viele Rohstoffe erfaßt und begünstigt werden, wobei Stabilisierung bzw. Steigerung der Absatzpreise und der Gesamterlöse im Vordergrund stehen. Um Aussagen über die Bedeutung der verschiedenen Maßnahmen im Gesamtzusammenhang machen zu können, dürfte es jedoch zunächst erforderlich sein, diese Maßnahmen ein wenig näher zu betrachten (Unterpunkte a - g) und dabei sogleich nach ihrer Ergänzungsbedürftigkeit zu fragen.

Ich möchte dazu einige Bemerkungen vorwegschicken. Normative Ausgangsbasis meiner folgenden Ausführungen sind die Forderungen der Entwicklungsländer, die ich als solche zunächst einmal respektiere. Und Ausgangspunkt ist die Tatsache der zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeit der Länder der Welt und die Prämisse, daß jede verantwortungsbewußte Wirtschaftspolitik das Wohl der Entwicklungs- und Industrieländer insgesamt im Auge haben muß. Oder einfacher ausgedrückt: die ökonomischen Aspekte des Nord-Süd-Problems bestehen darin, daß es den Menschen in den Entwicklungsländern besser gehen soll als bisher, ohne daß es den Menschen in den Industrieländern deshalb notwendigerweise schlechter gehen muß [15].

a) Rohstoff-Ausgleichslager

Um für Rohstoffe, die in ihrem Produktions- und Exportangebot eine große Rolle spielen, möglichst stabile und günstige Preise zu erzielen, fordern die Entwicklungsländer, daß die Industrieländer gemeinsam mit ihnen Ausgleichslager (buffer-stocks) für zunächst 10 Rohstoffe einrichten - und zwar für Baumwolle, Sisal, Jute, Kaffee, Kakao, Kautschuk, Kupfer, Tee, Zinn und Zucker. Diese 10 Rohstoffe zeichnen sich dadurch aus, daß sie lagerfähig sind und zudem vor allem von Entwicklungsländern angeboten werden. Diese decken etwa 30 % des Exportwertes der Entwicklungsländer ab. Später soll der Kreis der einbezogenen Rohstoffe auf 18 erweitert werden, d.h. nach den Vorschlägen der UNCTAD kämen hinzu: Bauxit, Mangan, Bananen, Eisenerz, Phosphate, Ölsaaten, Rindfleisch und tropische Hölzer.

Buffer-Stocks sind also Lager von Rohstoffen, die zur Stabilisierung der Preise, aber auch zur Sicherung einer kontinuierlichen Versorgung der Nachfrager eingerichtet werden. Sie schalten den Marktmechanismus nicht aus, sie sollen seine Ergebnisse vielmehr verbessern. Veränderungen von Angebot und Nachfrage zeigen sich dann nicht immer und sofort in Form von Preisbewegungen, sondern in der Lagerhaltung beim Buffer-stock. Der preis- und mengenstabilisierende Effekt am Markt beruht also darauf, daß Vorräte auf- oder abgebaut werden.

Ähnlich wie bei den Offen-Markt-Operationen der Zentralbank im Geldbereich, können dadurch die Produktionspreise (durch An- und Verkäufe von Seiten des buffer-stock) auf einer bestimmten Höhe gehalten werden. Die Vorteile aus diesem Mechanismus können sich auf Anbieter und Nachfrager zugleich erstrecken: in Preis- und Erlösstabilisierung einerseits und Versorgungssicherung andererseits.

Dennoch ist das Konzept der Ausgleichslager nicht problemlos: entscheidend für die Funktionsfähigkeit ist - zumindest langfristig - der "richtige" Preis eines Rohstoffs, der Angebot und Nachfrage langfristig ausgleicht. Ist der anvisierte Preis zu hoch, kommt es, wo möglich, zur Substitutionskonkurrenz oder zu Überschüssen im Lagerbestand (Überangebot), die der buffer-stock wegen der Lagerkosten auf Dauer nicht finanzieren kann. Ist der Interventionspreis zu niedrig, so kommt es zu entweder keinem ausreichenden Lager, zur Verringerung der Angebotsbereitschaft oder aber - je nach Diversifikationsgrad - auch zu einem überschnellen Abbau des Rohstoffs auf Seiten der Produzenten.

Um die langfristige Funktionsfähigkeit des buffer-stock zu erhöhen, erscheint es sinnvoll, einen gewissen Interventionsspielraum in der Preisfestsetzung vorzugeben bzw. stufenweise Preisänderungen vorzunehmen, die das Herantasten an den Gleichgewichtspreis ermöglichen. Dies ist der Vorschlag für stufenflexible Abkommen [16].

Der Umfang der buffer-stocks ist ein vielbeachteter Diskussionspunkt gewesen; er wird in besonderem Maße vom Handelsvolumen bestimmt, aber auch von diversen anderen Faktoren. Die Frage nach zentralen oder vielen dezentralen Ausgleichslagern (zentralisierte oder dezentralisierte Lagerung) ist ein weiterer Diskussionspunkt, der von der UNCTAD zugunsten der ersten Möglichkeit beantwortet wird. (Hier spielen auch Fragen der strategischen Verwundbarkeit der Lager hinein, auf die ich hier nicht eingehen will.)

Wichtig aber ist die Frage der Finanzierung des Programms geworden. Auf der Hypothese, daß der Mangel an Finanzmitteln und die divergierenden Entwicklungen bei einzelnen Rohstoffabkommen die Hauptursachen für das mehr oder weniger ausgeprägte Scheitern der Stabilitätsbemühungen in der Vergangenheit darstellen, beruht die Forderung der Entwicklungsländer nach einem gemeinsamen Fonds, der für alle 10 (18) Rohstoffe gedacht und von Anbieter- und Nachfrageländern gemeinsam aufgebracht werden soll. Der Gemeinsame Fonds wird also als Finanzquelle für die zentralen Rohstoffausgleichslager, aber darüber hinaus auch für die verschiedenen "anderen Maßnahmen" verstanden, wie: Diversifikation, Marktförderung, Transportverbesserung, Forschung und Entwicklung.

Dieser Fonds soll aus vier Komponenten entstehen: Subskriptionen der aus Verkäufer- und Käuferländern bestehenden Mitglieder (sog. autorisiertes Kapital), freiwillige Beiträge, Anleihen und Einkünfte aus Operationen des Fonds - wobei die Beteiligungsmodalitäten offen sind. Die Frage der Höhe des benötigten Kapitals hat eine große Publizität erhalten und Debattierlust gezeitigt, häufig mehr als die Frage der Sinnhaftigkeit des Vorschlages selbst [17].

Nach der jüngsten Vorlage der UNCTAD zu den Verhandlungen, die im November 1977 in Genf begannen, wird für die Anfangsphase mit einem autorisierten Fondskapital in Höhe von 1 Mrd. US $ und Anleihekapital von bis zu 2 Mrd. US $ gerechnet [18].
Andere Institute und Organisationen kamen in ihren Schätzungen zum Teil auf weit höhere Größenordnungen. Entsprechend hat die Mehrzahl der Industrieländer erkennen lassen, daß sie sich nicht zu einer gemeinsamen Finanzierung in der Lage sähen.
Andererseits hält aber zum Beispiel die Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine starke finanzielle Beteiligung der Industrieländer in Zukunft für unmöglich [19].

b) Gemeinsamer Fonds oder getrennte Fonds?

Heftig umstritten ist die Frage der Koppelung oder Nichtkoppelung der für jeden einbezogenen Rohstoff erforderlichen Finanzierungsmittel für die Einrichtung der Ausgleichslager und die Durchführung der Stabilisierungsoperationen [20]. Die UNCTAD plädiert eindeutig für die Bildung eines Gemeinsamen Fonds (Common Fund) für alle buffer-stocks mit einem zentralen Fonds-Management, bei dem die Beitragsleistung nach dem erreichten wirtschaftlichen Niveau der Fonds-Mitglieder, die Stimmrechte jedoch unabhängig vom Einzahlungsbetrag verteilt sein sollen (um ärmere Länder vor einem permanenten Überstimmtwerden zu schützen).

Ein Hauptvorteil der Realisierung eines derartigen Gemeinsamen Fonds könnte darin bestehen, daß die Verhandlungen über die Bildung von buffer-stocks für eine größere Zahl von Rohstoffen insofern erleichtert werden würden, als bei einer solchen ex-ante-Lösung der Finanzierungsfrage die zum Teil erheblichen Interessensunterschiede innerhalb der Gruppe der Erzeuger- und der Gruppe der Verbraucherländer, sowie zwischen diesen Gruppen leichter ausräumbar erscheinen.
Ein weiterer Vorteil des Gemeinsamen Fonds könnte darin liegen, daß er - wegen der zum Teil gegenläufigen Bewegungen auf den einzelnen Rohstoffmärkten - gegenüber einer Vielzahl von Einzelfonds für jeden Rohstoff einen gewissen Spareffekt aufweist: Überschüsse eines buffer-stock werden zur Deckung von Defiziten bei anderen verwendet. Dies ist auch ein Hauptargument des UNCTAD-Sekretariats, dem von der Gegnerseite allerdings der Größen- und Organisations-Effekt ("Gigantismus") vorgehalten wird.

Problematisch bleibt aber auch die Frage, wie die Entwicklungs- und die Industrieländer gleichzeitig zur Finanzierung des Gemeinsamen Fondes veranlaßt werden können, so lange noch mehr oder weniger offen ist:

- o welche Rohstoffe überhaupt in das Programm aufgenommen und wie viele Lager gebildet werden;
- o welche Ausstattung die Abkommen erhalten, wer den Gemeinsamen Fonds führt und
- o wie der Mitteleinsatz in Hinblick auf die einzelnen Rohstoffe und Lager geregelt wird;
- o welche Folgelasten sich für die Beteiligten nach der Startfinanzierung ergeben werden.

Wichtig ist auch ein weiterer Punkt. Der UNCTAD-Vorschlag bedeutet das "In-die Pflicht-Nehmen" der Regierungen: während diese, zumindest bei den Rohstoffen, für die bisher keine Abkommen gebildet sind, die Rohstoffmärkte den privaten Kauf- und Verkaufsinteressen und der Spekulation mehr oder weniger unkontrolliert überlassen, bedeutet der Gemeinsame Fonds finanzielle und organisatorische Mit-Verpflichtung der Mitglieder, Übertragung von Verantwortung von Unternehmen auf Staaten.

c) Stabilisierung der Exporterlöse (System zum Ausgleich von Exporterlösschwankungen)

Deviseneinnahmen aus Exporten sind für viele Entwicklungsländer wichtige Quellen zur Finanzierung des internen Entwicklungsprozesses. Um eine gewisse Kontinuität der Planung, Finanzierung und Durchführung von Projekten und Programmen zu sichern, dürfen die Exporterlöse daher keinen allzu großen und unerwarteten Schwankungen unterliegen. Die Entwicklungsländer streben daher des weiteren ein Finanzierungssystem an, das "... im Rahmen internationaler Vereinbarungen finanzielle Kompensationen zum Ausgleich der Schwankungen der Exportvariablen" [21] vorsieht.

Eine erste Antwort auf diese Forderungen war das 1963 vom Internationalen Währungsfonds eingerichtete System der kompensatorischen Finanzierung, das jedoch von den Entwicklungsländern nicht als ausreichend angesehen wird. Im regionalen Rahmen ist als weiteres Ergebnis dieser Diskussion das sog. STABEX-System des 1975 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Staaten des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raums vereinbarten Lomé-Abkommen zu nennen.

Weitergehende Vorschläge in dieser Richtung sind von der 7.Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen, von verschiedenen Industriestaaten, aber auch von der UNCTAD gemacht worden.

Auf die Details dieser Ausgleichszahlungs-Systeme (wie Kompensationsgegenstand, Definition der Schwankungen, Art der Inanspruchnahme, Finanzierungsbasis, begünstigte Länder, reale oder nominale Erlösstabilisierung usw.) eingehen zu wollen, würde hier zu weit führen [22]. Wichtig aber ist, daß die UNCTAD ein solches System in Ergänzung der anderen Maßnahmen als integrativen Bestandteil des Rohstoffprogramms ansieht, weil die Befürchtung besteht, daß die übrigen Elemente allein ein unerwünschtes Maß an Erlösschwankungen nicht in jedem Fall verhindern werden - insbesondere weil die vorgesehene Zahl der Rohstoffe ja keineswegs umfassend ist.

Die kompensatorische Finanzierung (Ausgleichszahlungssystem) hat im Rahmen des integrierten Rohstoffprogramms daher eine "Feuerwehraufgabe" zu erfüllen, sie soll einsetzen, wo die anderen Maßnahmen nicht greifen [23], d.h. vor allem auf die Stabilisierung der Exportausfälle ausgerichtet sein, die beim Export der Güter auftreten können, die (aus welchen Gründen auch immer) im Rohstoffprogramm nicht berücksichtigt sind.

d) Relative Erlösstabilisierung durch Indexierung

Der Zweck des Indexierungs-Vorschlages besteht darin, den realen Wert der Exporterlöse der Entwicklungsländer zu erhalten; das Hauptziel der angestrebten Preisanpassung besteht darin, das Verhältnis zwischen Rohstoff- und Industriegüterpreisen wirkungsvoll zu stabilisieren [24]. Dieser Aspekt des Terms of Trade-Problems spielte schon in der Vergangenheit eine große Rolle. In der Deklaration über die Errichtung einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung (1974) forderten die Entwicklungsländer ein faires und gerechtes Verhältnis zwischen den Preisen der von ihnen ausgeführten und den Preisen der von ihnen eingeführten Produkte. Ausgangspunkt der Forderung ist die Feststellung, daß sich die realen Preise der Rohstoffe (gegenüber den Investitions- und Konsumgüterpreisen) seit 1960 weiter verschlechtert haben. Durch Indexierung sollen die Ausbeutung der Entwicklungsländer verhindert, die Negativierung ihrer Zahlungsbilanzen vermieden und die Finanzierung des Entwicklungsprozesses garantiert werden.

In den Industrieländern wird die Indexierung heftig kritisiert, nicht nur, weil sie auf alle Rohstoffe angewendet werden soll, sondern vor allem mit Hinweisen auf die erwartete inflatorische Wirkung, auf einen strukturerhaltenden, d.h. Strukturwandel verhindernden Effekt und natürlich aus ordnungspolitischen Gründen (Lenkungs- und Signalfunktion der Preise in der Marktwirtschaft). Selten sind in der betreffenden Literatur dagegen Hinweise zu finden darüber, daß hier eventuell ein Beitrag zur sinnvollen Konservierung von Rohstoffen geleistet werden könnte, daß aus Gründen des schonenden Umgangs mit begrenzten und knapper werdenden Ressourcen die Terms of Trade sich eigentlich zugunsten der Rohstoffe verändern müßten bzw. daß eine entsprechende Preispolitik zu fördern sei. Höhere Rohstoffpreise würden ganz sicherlich das Recycling und die bessere Ausnutzung der Rohstoffe positiv beeinflussen.

Stattdessen liest man etwa das folgende Argument: Bei Preisanpassung von Rohstoffen und Fertigwaren werde die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von Rohstoffausfuhren festgeschrieben. Daß Rohstoffländer durch relative Erlösstabilisierung die notwendige Diversifizierung ihrer Wirtschaftsstruktur erreichen könnten, steht zu dieser These in Widerspruch. Das Argument, daß bei Rohstoffpreisstabilisierung die Produktion von Rohstoffen zu lohnend bliebe, als daß davon Anreize zur Diversifizierung ausgehen könnten, dies ist für mich eine Vorstellung, als seien die Entwicklungsländer Rentiers - zufrieden mit dem, was einkommt und ohne eigentliche Entwicklungsprobleme. Daß die Rohstoffländer mit ihrer Forderung die weltweite Inflationierung begünstigten, dies Argument wiederum verkennt die Quelle, von der Inflationierung bisher wesentlich gespeist wird: die Preiserhöhungen der Industriegüter [25].

Hier sei indes keineswegs der Indexierung das Wort geredet. Diese Forderung ist tatsächlich in hohem Maße schematisch, an einen geeigneten Index, die Festlegung von Referenzpreisen usw. gebunden, und damit viel zu unflexibel. Daß damit die Zielrichtung der Preisanpassung und relativen Erlösstabilisierung aber bereits falsch sei, ist damit nicht gesagt.

e) Anbieterzusammenschlüsse (Kartelle) als Mittel der Erlösstabilisierung

Die meisten Entwicklungsländer sind mit der Entwicklung ihrer Rohstoffumsätze unzufrieden. Da die Industrieländer ihrerseits Preiserhöhungen für Rohstoffe nicht freiwillig zugestehen werden, ist für die Entwicklungsländer der Aufbau einer wirksamen Gegenmacht auf den Rohstoffmärkten durch Anbieterzusammenschluß ins Blickfeld der Diskussion geraten [26]. Wichtiges Auslösemoment waren ganz sicherlich die Erfolge des Öl-Kartells.

Im Gegensatz zu der fast einhelligen Ablehnung der Indexierungs-Methode unterstützen inzwischen auch viele Wirtschaftswissenschafter diese Bestrebungen der Entwicklungsländer - zum Teil allerdings auch nur, weil sie wissen, daß ein langfristig funktionsfähiges Kartell Bedingungen voraussetzt, die für den größten Teil der Rohstoffe nicht gegeben sind.

Anbieterzusammenschlüsse sind nur dann wirksam, wenn
- o das Angebot in wenigen Ländern konzentriert ist;
- o Mengenregulierung und Preisfixierung funktionieren;
- o die Homogenität der Güter hoch und
- o die nationale Verfügungsmacht gewährleistet ist, d.h. insbesondere der Einfluß der Transnationalen Unternehmen gering ist.
- o Einheitlichkeit der Willensbildung, Monopolisierungsgrad, Informationsfluß, Kostenneutralität, Elastizitätsbedingungen, Quoten- und Preisfixierung, Substitution auf der Nachfragerseite, all dies sind weitere Stichworte, die hier zu nennen sind [27].

Die damit genannten Bedingungen sind nur bei wenigen Rohstoffen erfüllt. Die OPEC ist insofern kein Beispiel, das man ohne weiteres nachahmen kann. Andererseits sind funktionsfähige Kartelle im Rohstoffbereich keineswegs ausgeschlossen. Dabei wird aber auf jeden Fall auch hier ein Verteilungsproblem für die Entwicklungsländer auftreten, weil die Zahl der jeweils potentiell Begünstigten klein ist im Vergleich zu der Gesamtzahl der Entwicklungsländer.

f) Vertikale Diversifizierung

Die allgemeine qualitiative und quantitative Auffächerung (Diversifizierung) der Wirtschaftsstruktur der Entwicklungsländer ist eine elementare Notwendigkeit. Ein Hinweis hierfür ist der geringe Anteil der Entwicklungsländer an der Welt-Industrieproduktion, insbesondere bei Investitionsgütern. Die spezielle Diversifizierung der Exporte richtet sich gegen die ausgeprägten Monostrukturen und Rigiditäten,

sowohl in Hinblick auf Produkte (Produktdiversifizierung) als auch Absatzmärkte (Marktdiversifizierung). Durchführbar ist Diversifizierung in horizontaler, vertikaler und punktueller Form. Die in Rohstoffprogrammen der UNCTAD aufgestellte Forderung zielt vor allem auf vertikale Produktdiversifizierung, wobei insbesondere die ersten Produktionsstufen der Rohstoffbe- und verarbeitung im Vordergrund des Interesses stehen [28].

Die Notwendigkeit der Diversifizierung zu begründen erübrigt sich. Wichtig für den Nord-Süd-Dialog ist jedoch die Frage der daraus sich ergebenden Anpassungsnotwendigkeiten, und zwar nicht nur in Entwicklungsländern, sondern auch vor allem in den Industrieländern [29].

Was den ersten Punkt betrifft, so ist klar, daß Diversifizierung (und insbesondere die Erhöhung der Industrieproduktion) in den Entwicklungsländern auch einen größeren Bedarf nach den (eigenen) Rohstoffen zur Folge haben wird. Konservierung knapper Rohstoffe für die Entwicklung wird daher auch aus diesem Grunde in Zukunft zu einer aktiven Strategie werden müssen.

Was den zweiten Punkt betrifft, so fordern die Entwicklungsländer seit langem die Beseitigung der tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse: Das von den Industrieländern praktizierte Zollsystem sieht für Rohstoffe und wenig verarbeitete Importerzeugnisse keine oder niedrige, für Erzeugnisse höherer Verarbeitungsstufe dagegen höhere Zollsätze vor, und die Staffelung der Zollsätze in Abhängigkeit vom Verarbeitungsgrad führt dazu, daß die inländischen Anbieter effektiv einen höheren Zollschutz genießen, als im Nominalzollsatz zum Ausdruck kommt.[30]

So hat das allgemeine Präferenzsystem der Europäischen Gemeinschaft von Beginn der 70-er Jahre zwar allgemein zum Abbau von Handelshemmnissen geführt, diverse verbliebene protektionistische Vorkehrungen werden von den Entwicklungsländern aber zurecht beklagt.Die UNCTAD fordert daher eine Ausweitung der Zollpräferenzen, die Aufhebung von Beschränkungen hinsichtlich des Einfuhrvolumens und die Ausschaltung der Länder-Höchstregelungen usw. [31]

Diese Beispiele nicht-tarifärer Handelshemmnisse in Europa zeigen, daß dem Schutzbedürfnis der heimischen Industrie nach wie vor in besonderem Maße Rechnung getragen wird - und vieles spricht für die Vermutung, daß damit der Dritten Welt Entwicklungsmöglichkeiten genommen werden. Allein schon der Begriff der "sensiblen Produkte" - das sind Waren, bei denen das EG-Präferenzsystem eine Quotenaufteilung des Mengenplafonds vorsieht - spricht eine deutliche Sprache hinsichtlich des Schutzbedürfnisses der Industrieländer. Schutzzölle und sonstige Schutzmaßnahmen aber sind das, was die ökonomische Theorie für das Frühstadium, nicht das Spätstadium der wirtschaftlichen Entwicklung empfiehlt.

Die Kritik der UNCTAD an den Industrieländern betrifft, was die Diversifizierungsfrage angeht, nicht nur die offenen und versteckten Barrieren - die verbliebenen Einfuhrlizenzen, -Steuern und -Gebühren, die Sicherheitsbestimmungen, die direkten oder indirekten Subventionen usw. - die von der Handels- und Wirtschaftspolitik der Industrieländer errichtet worden sind. Sie attackiert auch und vor allem die Geschäftspraktiken der transnationalen Unternehmen, den von diesen gesteuerten Technologie- und Informationstransfer und die Konsummuster der Industrieländer: Rate und Struktur der Rohstoffausbeutung sind unmittelbar verknüpft mit den Konsumgewohnheiten in den Nachfragerländern - und die wichtigsten Rohstoffnachfrager sind bisher die westlichen Industrieländer.

Der erste Teil dieser Probleme besteht aufgrund (realer oder vermeintlicher) Strukturschwächen in bestimmten Wirtschaftssektoren der Industrieländer, der letzte aufgrund von (nicht kontrollierten) Stärke- oder Machtpositionen. Beide Bereiche erfordern meines Erachtens drastische Maßnahmen zur Umstrukturierung in den Industrieländern, zur Anpassung von Wirtschaft und Gesellschaft an eine sich ändernde internationale Arbeitsteilung - dies schließt einen teilweisen Wachstumsverzicht ein bzw. kann nur die Förderung qualitativen Wachstums bedeuten [32].

Die Erfolgsaussichten der Diversifizierung der Wirtschafts- und insbesondere der Exportstruktur der Entwicklungsländer werden also nicht nur durch Umstellung auf marktgängige Produkte, sondern auch durch das Maß der Öffnung des Marktzugangs in den Industrieländern bestimmt; Abbau von Handelshemmnissen und Anpassung der Wirtschaft der Industrieländer müßten Hand in Hand gehen.

Herbert Giersch hat auf die Frage, was der Westen den Entwicklungsländern anbieten kann, eine spontane Antwort gegeben, die ich hier zitieren möchte: "Laßt uns den Entwicklungsländern unsere Märkte öffnen, so wie wir untereinander die Märkte geöffnet haben. Dies wäre eine radikale Antwort auf die ebenso radikale Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung; und es wäre eine Antwort, mit der der Westen am besten glaubhaft machen kann, daß Handel und Faktormobilität für die beteiligten Länder kein Nullsummenspiel sind..." [33].

g) Vorläufige Einschätzung

Versucht man eine unvoreingenommene Würdigung des Integrierten Rohstoffprogramms der UNCTAD, so erweisen sich die vorgesehenen Maßnahmen von der Konzeption her insgesamt als ein ziemlich widerspruchsfreies, einander sich ergänzenden Programm [34]. Dagegen werden sich Widersprüche bei der Durchführung der Maßnahmen ergeben. Während sich zum Beispiel der buffer-stock Mechanismus immer wieder an den konkreten Marktbedingungen ausrichten würde, zielen Anbieterzusammenschlüsse auf die Schaffung einer andersartigen Marktstruktur. Weit deutlicher als bisher muß auch werden, welche Länder von den Maßnahmen besonders profitieren sollen: die Verteilungsfrage muß sorgfältiger behandelt werden. Kritisch muß auch angemerkt werden, daß die Vorschläge selbst begrifflich sehr wesentlich geprägt sind (Preise, Kartelle, Erlösmaximierung u.a.m.). Die Ausstrahlung, die unsere wissenschaftliche Sprache ausübt, ist geradezu zwanghaft.

Festhalten muß man jedoch, daß sich ein in Theorie und Praxis geschlossenes Konzept für die zukünftige Rohstoffpolitik bilden ließe durch die Einrichtung und Finanzierung von buffer-stocks und die Schaffung eines Systems zur Stabilisierung der Exporterlöse, das dann von flankierenden Maßnahmen in Hinblick auf qualitative Diversifizierung begleitet sein könnte. Bemühungen der Entwicklungsländer um Bildung von Anbieterzusammenschlüssen werden darüber hinaus ohnehin stattfinden und ihrerseits Testfall sein für die Möglichkeit langfristig abgestimmten Verhaltens.

Geht man davon aus, daß es in irgendeiner Form zu kooperativen Arrangements zwischen Nord und Süd kommen muß, dann müssen konstruktive Alternativen zum Bestehenden entwickelt werden. Falsch ist auf jeden Fall, Rohstoffabkommen mit Ausschaltung des Marktmechanismus gleichzusetzen. Sie sollten vielmehr als ein Mittel zur Vermeidung extremer Preisvariationen gesehen werden. Grundlegenden Marktveränderungen kann man mit Preiskorrekturen und Verschiebungen des Interventionsbereichs Rechnung tragen. "Stufenflexibilität" erscheint damit als gangbarer Weg aus der Sackgasse des ordnungspolitischen status quo.

V. Zu den Antworten der Industrieländer auf die Forderungen der Entwicklungsländer im Rohstoffbereich

Wie aber lassen sich die Antworten der Industrieländer auf die Forderungen der Entwicklungsländer im Rohstoffbereich umschreiben?
Was haben sie außer den Defensiv-Maßnahmen, wie das Anlegen nationaler oder europäischer Rohstoffreserven, Revitalisierung eigener Rohstoffquellen, getan? Was ist neben den national-bezogenen Maßnahmen - wie schonenderer Umgang mit Ressourcen und Recycling - international im Nord-Süd-Gefälle unternommen worden?

Die Mehrheit der Industrieländer Europas, aber auch die USA und Japan haben bis in die jüngste Zeit hinein das UNCTAD-Konzept für nicht machbar, ja für bedenklich gehalten. Wenn ich als Deutscher dies so sage, so ist dies eher sehr bescheiden ausgedrückt.

Auf der 4.Session der Welthandels- und Entwicklungskonferenz in Nairobi 1976 war zwar vereinbart worden, daß "Schritte in Richtung auf das Aushandeln eines Gemeinsamen Fonds unternommen werden sollen". Die daraufhin ab Herbst 1976 bis Frühjahr 1977 in Genf geführten Verhandlungen brachten sachlich jedoch keinen Fortschritt. Auf der Pariser Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde Mitte 1977 eine Einigung über die Errichtung eines Gemeinsamen Fonds erreicht, "dessen Zweckbestimmung, Ziele und sonstigen Aspekte im Rahmen der UNCTAD ausgehandelt werden sollen". Diese Formel ging kaum über die von Nairobi hinaus.

Seither hat es einige Auflockerungen gegeben, die in Richtung "Erlösstabilisierung" und "Produktspezifische Abkommen mit Pool-Lösung" hinauslaufen, d.h.: Bereitschaft zu einzelnen Rohstoffabkommen mit einem Fonds, der die Funktion einer Art Clearingstelle übernimmt.

Doch hat der amerikanische Delegierte (Allen Wendt) zu Beginn der jüngsten Verhandlungen Anfang November 1977 die Position der westlichen Staaten in der Bemerkung zusammengefaßt, "... sie seien nicht zur Würdigung einer neuen Weltwirtschaftsordnung nach Genf gekommen, sondern zu einer Diskussion über geschäftliche Fragen" [35].

Das Positionspapier der Gruppe der Industrieländer ist mit nur fünf Seiten auffallend kurz und führt den Titel: "Elemente für die Basis eines Gemeinsamen Fonds". Schon diese Formulierung zeigt, daß man offenbar nur Bruchstücke von gemeinsamen Vorschlägen liefern kann und will. Andererseits ist die Einigkeit der westlichen Industrieländer nur äußerst partiell, über das Gros der Fragen besteht im OECD-Verband durchaus keine Einigkeit.

Zweck der wieder aufgenommenen Verhandlungen soll nach dem vorgelegten Positionspapier sein, der eingegangenen Verpflichtung auf Schaffung eines Fonds praktische Wirkung zu geben. Die Ziele werden jedoch weit enger umschrieben als die des UNCTAD-Plans: nur die Erleichterung der Finanzierung von Ausgleichslagern und des Abschlusses von einzelnen Rohstoffabkommen werden in diesem Zusammenhang genannt.

Bei den Rohstoffabkommen selbst sollen Preisskalen und obere Grenzen der zu bildenden Ausgleichslager festgesetzt werden. Davon hängen dann die maximalen Finanzerfordernisse der einzelnen Rohstoffabkommen ab, die ihrerseits, und das ist ein Punkt, autonom sein sollen und die ausschließliche Verantwortung für die Marktoperationen haben. Der Fonds in Form einer Clearingstelle soll nicht versuchen, sich in die Entscheidungen der einzelnen Rohstoffabkommen einzumischen. Er soll ihnen aber Kredite geben, um ihre Lageroperationen zu unterstützen.

Gegenüber Aufgaben, die über diese Aufgaben hinausgehen, ist man bei der Gruppe der Industrieländer weiterhin sehr zurückhaltend. Man beschränkt sich darauf anzumerken, daß andere Maßnahmen für die ärmsten Entwicklungsländer und für Rohstoffe mit ständig schwachem Markt in Frage kommen könnten. Dies ist die Idee der Erlösstabilisierung in eher unscharfer Form.

Insgesamt gesehen sind also nach wie vor wesentliche Unterschiede zwischen dieser Position der Industrieländer und dem vorgelegten Konzept der UNCTAD und den sonstigen Forderungen der Entwicklungsländer festzustellen. Ich erspare mir hier eine Prognose darüber, wie auch diese letzte Konferenz in Sachen "Rohstoffe im Nord-Süd-Gefälle" enden wird, sie könnte nur pessimistisch ausfallen [35a)].

Einige Beobacher meinen allerdings, daß sich eine weitere Auflockerung der Haltung der Industrieländer bei den Beratungen über einzelne Rohstoffabkommen ergeben werde. Anders als in Finanzierungs- und Lenkungsfragen, anders als bei der Bereitstellung von Geldmitteln und der Verteilung von Stimmrechten, sind hier konkrete Interessen der Industrieländer lokalisierbar, hier geben auch die Statistiken relativ genaue Hinweise über die Bedeutsamkeit von Rohstoffen für die eigene Volkswirtschaft: "Rohstoffsicherung" und "Preisstabilität an der Rohstofffront" sind wichtige Stichworte für die Psychologie des wirtschaftlichen Handelns.

Es gibt indes eine ganze Reihe weiterer Punkte, die aufzeigen, warum eine neue Einstellung der Industrieländer immer notwendiger wird [36]:

- o die alte Ordnung als sakrosankt zu erklären, wäre politisch irrational; die wachsende politische Bedeutung der Entwicklungsländer ist ein welthistorisches Faktum;
- o die Industrieländer sind rohstoffpolitisch von den Entwicklungsländern abhängig, ein Unabhängigwerden ist weder möglich noch wahrscheinlich;
- o die Industrieländer können ihre eigenen rohstoffpolitischen Ziele nur dann erreichen, wenn sie den Entwicklungsländern bei deren Problemen, die gerade wesentlich im Rohstoffbereich liegen, entgegenkommen.
- o Wichtig ist schließlich ein Punkt, der im zweiten Bericht an den Club of Rome wie folgt umschrieben wird: "Es ist eine erstaunliche Tatsache, daß die Wirtschaft in den Industrienationen seit Beginn der industriellen Revolution mit den nicht-erneuerbaren Rohstoffen so umgegangen ist, als seien sie Teile ihres ständigen Einkommens, mit denen man wie mit anderen Einnahmen verfahren könne. Dabei stellen die Rohstoffvorräte kein 'Einkommen', sondern 'Kapital' dar, das man nicht aufzehren kann, ohne den Ast abzusägen, auf dem man sitzt" [37].
- o Zweifellos erheben die Entwicklungsländer Forderungen, die die Industrieländer vor schwierige Probleme stellen; das ist eine Tatsache, mit der diese sich in Zukunft verstärkt auseinandersetzen müssen: Konfrontation ist dabei keine auf Dauer haltbare Einstellung, sie gefährdet die internationale Stabilität und schließt Harmonie aus. Die Verständigung muß darin gesucht werden, daß es eine einzige, ein für allemal gültige Lösung der Rohstoffprobleme nicht gibt, daß die Option gerade in der Kombination von Teilelementen - und damit im Kompromiß - liegt.

Berichtigung

Wir bitten Sie, aufgrund eines Numerierungsfehlers auf Seite 30 weiterzulesen!

VI. Schlußbemerkungen

Werden die Industrieländer, wird der Westen, wird Europa zukünftig in der Lage sein, eine konsistente, positive Nord-Süd-Politik zu betreiben? Wir sehen uns einer Komplexität gegenüber, die zumindest Zweifel berechtigt sein läßt, ob diese Aufgabe zu lösen ist. Es gibt bereits eine Reihe von Stimmen - auch von Wirtschaftswissenschaftern - die für die Entwicklungsländer in einer marktwirtschaftlich organisierten Welt keine echte Chance sehen: Dissoziation lautet die Strategieformel, Abkoppelung aus dem westlich dominierten Welthandel. Diese Devise könnte in Zukunft an Bedeutung gewinnen, wenn von den Industrieländern keine qualitative Bewegung in der Nord-Süd-Diskussion zugestanden wird.

In einem neueren Buch mit dem Titel "Die Neuordnung der Weltwirtschaft" heißt es u.a.: "Auf die grundlegende Frage nach einer von wirtschaftlicher und sozialer Gesamtverantwortlichkeit und Solidarität getragenen kooperativen Weltwirtschaft gibt es bisher keine überzeugende Antwort... Der bisherige Verlauf der Diskussion um eine Änderung der weltwirtschaftlichen Beziehungen vermittelt den Eindruck, als ob die Industrieländer die Herausforderung der Dritten Welt als Angriff auf ihren Besitzstand verstehen". [38)]

Dieses Buch ist von Wissenschaftern geschrieben worden, die an den von mir hier skizzierten und diskutierten Vorstellungen der Entwicklungsländer kaum ein gutes Haar lassen. Es hat jedoch ein Vorwort, in dem ein dagegen eher weitsichtiger Politiker folgendes sagt:

"Wir schreiben... niemandem vor, unseren Weg zu gehen, wenn er aus Tradition, eigener Entscheidung oder historischer Situation einen anderen Weg einschlagen will... Die Neue Internationale Wirtschaftsordnung... kann nichts anderes sein, als das Nebeneinander verschiedener Teil-Ordnungen". [39)]

Wenn sich die strukturellen Voraussetzungen der Entwicklungsländer wesentlich von denen unterscheiden, die die Grundlage für die Entwicklung der Industriegesellschaft waren, dann müssen sie auch andere Wege gehen und andere Maßnahmen vorsehen können.

In einer soeben erschienenen Besprechung dieses Buches kann man dazu lesen:
"Wissenschafter brauchen nicht einen hinhaltenderen Widerstand gegen neue Forderungen zu leisten, als das Vertreter ihrer Regierung tun". 40)
Diesen Satz möchte ich auch gern für meine eigene Einschätzung der vorliegenden Ausführungen in Anspruch nehmen.

Anmerkungen

1. J.Tinbergen et al.: Reshaping th International Order. A Report of the Club of Rome, New York: E.P.Dutton, 1976, S.186 f. (sog. RIO-Bericht; eigene Übersetzung).

2. Vgl. H.Giersch: Europa und die Wirtschaft. Politische und ökonomische Ansätze zur Lösung des Nord-Süd-Konfliktes, in: Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, Protokoll Nr.57, Hamburg 1977, S. 17-18, hier S. 18

3. Vgl. ebenda, sowie die eingangs genannten offiziellen Dokumente der Vereinten Nationen, von denen einige abgedruckt sind in: R.Jonas / M.Tietzel (Hrsg.): Die Neuordnung der Weltwirtschaft, Bonn-Bad Godesberg: Verlag Neue Gesellschaft, 1976

4. Vgl. RIO-Bericht, a.a.O., S. 12

5. Ebenda, S. 87 (eigene Übersetzung)

6. Ebenda, S. 93

7. Vgl.hierzu im einzelnen D.Kebschull, W.Kühne, K.W.Menck: Das integrierte Rohstoffprogramm. Prüfung entwicklungspolitischer Ansätze im Rohstoffvorschlag der UNCTAD, Hamburg: Verlag Weltarchiv, 1977

8. Vgl. ebenda, S.27 f.

9. Vgl. ebenda, S. 38 ff.

10. Vgl. F.Blackaby et al.: The European Economy beyond the Crisis: From Stabilisation to Structural Change, Bruges Week 1976, Bruges 1977. S. 191

11. Vgl. hierzu im einzelnen D.Kebschull et al., a.a.O., S. 50

12. Ausführlicher dazu U.E.Simonis: "Neue internationale Wirtschaftsordnung". Zum Problem der Anpassung von Wirtschaft und Gesellschaft in der Bundesrepublik, in: Vorgänge, Zeitschrift für Gesellschaftspolitik, 28, 1977, S. 84-94

13. Vgl. hierzu insbesondere UNCTAD. An Integrated Programme for Commodities. The Role of Multilateral Commitments in International Commodity Trade, TD/B/C.1/166, Genf 1974;
UNCTAD, Information Service of the United Nations. Statements by Gamani Corea, Secretary General of UNCTAD, to the Conference of Developing Countries on Raw Materials, Dakar 1975, UNCTAD/INF/721, Genf 1975. Eine große Reihe weiterer Veröffentlichungen der UNCTAD ist diesem Thema gewidmet.

14. Umfassend hierzu das genannte Werk über das integrierte Rohstoffprogramm von D.Kebschull et al, a.a.O.

15. Vgl. H.Giersch, a.a.O., S. 17

16. Vgl. dazu D.Kebschull et al., a.a.O. insbesondere S. 314 f., sowie speziell D.Kebschull: Stufenflexible Abkommen als gangbarer Weg, in: Wirtschaftsdienst, 56. Jg., 5, 1976

17. Vgl. O.Matzke: Anhaltende Kontroverse über einen gemeinsamen Rohstoff-Fondes, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Dokument, B 44/77, 5.Nov.1977

18. Vgl. Neue Zürcher Zeitung, 8.Nov.1977

19. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: KOM (75), Brüssel 1975

20. Vgl. zum folgenden D.Kebschull et al., a.a.O., S. 112 ff.

21. Ausführlich hierzu M.R.Schams: Die Bedeutung der kompensatorischen Finanzierung für die Entwicklungsländer, Hamburg 1974, hier S. 16

22. Vgl. dazu D.Kebschull et al., a.a.O., S. 123 ff.

23. Vgl. ebenda, S. 147 ff.

24. Ausführlich hierzu D.Kebschull et al., a.a.O., S.173 ff.

25. Bei D.Kebschull et al., a.a.O., S 199 heißt es: "Die mit der Indexierung angestrebte automatische Erhöhung der Rohstoffpreise begünstigt eine unkontrollierbare weltweite Inflationierung."
Was dagegen die bereits vorhandene Inflation begünstigt, wer jetzt inflationiert, darüber sagen die Autoren nichts.

26. Vgl. auch die betreffenden Aussagen des sog. RIO-Berichts, a.a.O., S. 37 ff und 146 ff.

27. Ausführlich hierzu wieder D.Kebschull et al., a.a.O., S. 204 ff.

28. Vgl. ebenda, S. 260 ff.

29. Vgl. U.E.Simonis, "Neue Internationale Wirtschaftsordnung", a.a.O.

30. Vgl. D.Kebschull et al., a.a.O., S. 265 ff.

31. Hierzu und zu weiteren Forderungen in diesem Bericht vgl. UNCTAD: An Integrated Programme for Commodities. Measures to Expand Processing of Primary Commodities in Developing Countries, TD/B/C.1/197, Genf 1975

32. "Qualitatives Wachstum" ließe sich im Zusammenhang des Themas dieser Abhandlung dann als Wachstum der Wirtschaft definieren, das mit einem (wesentlich) geringeren Rohstoff- und Energieeinsatz und mit einer (wesentlich) niedrigeren Belastung der natürlichen Ressourcen je produzierter Produktionseinheit auskommt. Vgl. hierzu U.E.Simonis: Kriterien qualitativen Wachstums, in: Vorgänge. Zeitschrift für Gesellschaftspolitik, 30, 1977

33. H.Giersch, a.a.O., S. 23

34. So auch D.Kebschull et al., a.a.O.

35. Nach Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.Nov.1977

35a. Nach Fertigstellung dieses Manuskripts und einen Tag nach dem Vortrag sind die Verhandlungen über die Schaffung eines Gemeinsamen Fonds in Genf vorzeitig beendet worden. Als Grund für den Abbruch wurde bekanntgegeben, "... daß sich die Standpunkte der Entwicklungsländer und der Industrieländer seit Beginn der Verhandlungsrunde Anfang November 1977 nicht angenähert haben". Frankfurter Rundschau, 1.Dezember 1977.

36. Vgl. hierzu C.Heimpel: Perspektiven einer Neuordnung der Weltrohstoffwirtschaft, in: Neue Elemente in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, Bd. 32, Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Berlin 1975, S. 62-76

37. M.Mesarović, E.Pestel et al.: Menschheit am Wendepunkt. 2.Bericht an den Club of Rome zur Weltlage, Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt. 1974, S. 28

38. R.Jonas, M.Tietzel (Hrsg.): Die Neuordnung der Weltwirtschaft, a.a.O., S. 11 f.

39. Egon Bahr: Vorwort, ebenda, S. 9

40. Vom Verfasser in: Vorgänge. Zeitschrift für Gesellschaftspolitik, 28, 1977, S. 115