

Adebahr, Hubertus

Article — Digitized Version

Rohstoffabkommen und Welthandelsordnung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adebahr, Hubertus (1975) : Rohstoffabkommen und Welthandelsordnung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 9, pp. 467-472

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134862>

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.

Rohstoffabkommen und Welthandelsordnung

Hubertus Adebahr, Berlin

Unter den diversen Forderungen, die die Entwicklungsländer immer wieder erhoben haben, um ihre wirtschaftliche Entwicklung zu beschleunigen, sowie in der gegenwärtigen Diskussion um eine neue Weltwirtschaftsordnung nehmen internationale Rohstoffabkommen eine zentrale Stellung ein. Wie sind sie zu beurteilen?

Gegenwärtig erscheint es besonders gewagt, Aussagen darüber zu machen, nach welchen Ordnungsprinzipien und Regeln sich der internationale Handel künftig vollziehen wird. Alles scheint in Bewegung zu sein, wobei es schwerfällt, eine einheitliche Marschrichtung, geschweige denn einen Gleichschritt festzustellen. Allein die Zahl der Institutionen und Gremien, die sich mit der Veränderung oder Erhaltung der gegenwärtigen Welthandelsordnung befassen, erschwert den Überblick über die diesbezüglichen Pläne, Bestrebungen und Aktivitäten. Hier sind zunächst einmal das GATT (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) und die UNO mit einigen ihrer für Welthandelsfragen besonders wichtigen Unterorganisationen zu nennen. Zu den letzteren gehören insbesondere die UNCTAD (Welthandels- und Entwicklungskonferenz) und die UNIDO (Organisation für industrielle Entwicklung) mit ihren diversen Organen bzw. Sondergremien. Aber auch zahlreiche andere Institutionen beteiligen sich mit eigenen Plänen oder Beiträgen an dieser Diskussion oder schufen durch Eigeninitiativen Fakten, die auf eine partielle Modifizierung der bisherigen Welthandelsordnung hinausliefen. Zu denken ist hierbei an die EG, die OECD, den Internationalen Währungsfonds, die Weltbank und andere.

Der Wunsch bzw. die Forderung nach Revision der bisherigen Prinzipien des Welthandels, die im wesentlichen auf den Bestimmungen des GATT beruhen, ging jedoch eindeutig von den Entwicklungsländern aus. Mit der Gruppe der 77, die heute über 100 Mitglieder zählt, formierten sie sich zu einem Meinungsblock, der innerhalb der UNO über die $\frac{2}{3}$ -Mehrheit verfügt. Sie haben damit ein Forum, in dem sie ihre Meinungen und Vorstellungen von einer Reform des Weltwirtschaftssystems nicht nur unüberhörbar artikulieren, sondern ihnen auch in Form von mehrheitlich ver-

abschiedeten Resolutionen und Deklarationen weltweite Aufmerksamkeit sichern können.

Es bedarf kaum noch der Hervorhebung, daß die weltwirtschaftliche Entwicklung der letzten drei Jahrzehnte vielen Entwicklungsländern keinen Anlaß zu Zufriedenheit bot. Die in den Industrieländern zu verzeichnenden Phasen eines schnellen und anhaltenden Wirtschaftswachstums fanden in vielen Entwicklungsländern nicht ihre Entsprechung. Verschärft wurde und wird die Situation in zahlreichen Ländern dadurch, daß der relativ geringe reale Sozialproduktanstieg durch starkes Bevölkerungswachstum teilweise oder ganz aufgezehrt wurde. Zwar ist nicht zu bestreiten, daß eine Reihe von Entwicklungsländern das Stadium der Unterentwicklung verlassen hat bzw. sich auf der Schwelle zum Industrieland befindet. Dennoch hat das Entwicklungsländerproblem nichts von seiner Schärfe verloren; denn für eine große Anzahl von Entwicklungsländern treffen die obigen Aussagen auch heute noch voll zu. Das geht z. B. auch aus dem neuesten Jahresbericht der Weltbank hervor.¹⁾

Einen wichtigen Grund für diese höchst prekäre Entwicklung sehen die betroffenen Länder in der etablierten Welthandelsordnung. Sie verweisen darauf, daß diese Ordnung handels- und wirtschaftspolitische Praktiken der Industrieländer ermöglichte, wenn nicht gar begünstigte, die die Ausweitung ihrer Exporte und ihres Welthandelsanteils erschwerte oder verhinderte und damit auch ein wesentliches Hindernis für ihre wirtschaftliche Entwicklung war.

Dabei war der ordnungspolitische Grundgedanke des GATT die möglichst weitgehende Liberalisierung des Außenhandels. Zur Realisierung dieser Zielsetzung sieht das GATT die *Abschaffung sämtlicher Mengenbeschränkungen* (Kontingente) im Außenhandel vor. Das marktkonformere handelspolitische Mittel der Zölle unterliegt dem *Meistbegünstigungsprinzip*, wonach alle einem Handelspartner eingeräumten Zollvergünstigungen auch allen Mitgliedsländern gewährt werden müssen. Schließlich soll bei allen handelspolitischen Vereinbarungen das Prinzip der *Gegenseitigkeit* ge-

Prof. Dr. Hubertus Adebahr, 42, vertritt das Lehrgebiet Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der TU Berlin. Schwerpunkt seiner Tätigkeit bilden die Bereiche Außenwirtschaftstheorie und -politik.

¹⁾ Weltbank, Jahresbericht 1975, S. 6 f.

wahrt werden, wonach alle handelspolitischen Vergünstigungen durch gleichwertige Zugeständnisse des begünstigten Landes entgolten werden sollen.

Bekanntermaßen hat das GATT erhebliche Liberalisierungsfortschritte im internationalen Handel bewirkt. Gemäß dem Grundgedanken der Freihandelsdoktrin hätten sie zu einer Verbesserung der Faktorallokation auf internationaler Ebene durch Verstärkung der internationalen Arbeitsteilung und damit zu einer weltweiten Wohlstandssteigerung führen bzw. beitragen müssen. Diese weitgehend unbestrittene Wirkung einer Außenhandelsliberalisierung impliziert jedoch keineswegs eine gleichmäßige Verteilung der Wohlstandssteigerungen auf die am Welthandel beteiligten Länder. Dafür, daß ein großer Teil der Entwicklungsländer nur in geringem Maße an dem Prozeß der Intensivierung der internationalen Arbeitsteilung partizipierte, gibt es zwei wesentliche Gründe:

□ Die Liberalisierung des Welthandels setzte die Entwicklungsländer ungeschützt der Konkurrenz technisch-wirtschaftlich weit überlegener Anbieter aus den Industrieländern aus. Aufgrund ihrer schlechten Ausgangsposition konnte es ihnen meist nicht gelingen, auf den von Anbietern aus den Industrieländern heiß umkämpften Weltmärkten Fuß zu fassen.

□ Die Industrieländer praktizierten eine Handelspolitik, die die Exportanstrengungen der Entwicklungsländer stark behinderte. Zu nennen ist hier einmal der Agrarprotektionismus fast sämtlicher Industrieländer, der die Einfuhr von Agrarprodukten aus Entwicklungsländern erschwert, und zweitens eine Zollstruktur, die für die konsumnächsten und am weitesten verarbeiteten Produkte die höchsten Importzollsätze vorsieht.²⁾ Auf diese Weise wird der Export von Fertigwaren aus Entwicklungsländern in die Industrieländer zusätzlich erschwert.

Aufbruch zu einer besseren Welthandelsordnung?

Obwohl es 1964 zu einer Erweiterung der GATT-Bestimmungen um einen IV. Teil kam, in dem wichtige Zusagen für die Entwicklungsländer enthalten waren (kein Zwang zur Gegenseitigkeit bei handelspolitischen Zugeständnissen, keine diskriminierende Verzollung von veredelten oder verarbeiteten Produkten aus Entwicklungsländern) und obwohl eine Reihe von Industrieländern, insbesondere aber die EG, den Entwicklungsländern inzwischen „generelle Zollpräferenzen“ gewähren, ist die Entwicklung der Struktur des Welthandels aus der Sicht der Entwicklungsländer weiterhin unbefriedigend. Sie verstärkten daher ihr Bestre-

ben, die Ordnungsprinzipien des GATT zu modifizieren bzw. zu ersetzen. Ausfluß dieser Bemühungen war die Installierung der Welthandels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD) als Organ der UN. Die 1. Welthandelskonferenz fand 1964 in Genf statt.

Will man sich Klarheit über die Forderungen der Entwicklungsländer verschaffen, so ist auch das keine ganz leichte Aufgabe, da allein in den letzten 1½ Jahren eine Fülle von unterschiedlichen Aktivitäten in vielen Gremien initiiert wurde.

So wurde im Mai 1974 auf einer UN-Sondervollversammlung über Rohstoff- und Entwicklungsprobleme eine „Erklärung über die Schaffung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung“ angenommen. Auf der regulären Herbsttagung 1974 der UN-Vollversammlung wurde eine „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“ verabschiedet. Ebenfalls im Herbst 1974 legte der UNCTAD-Generalsekretär auf einer Konferenz des UNCTAD-Rates den Entwurf eines „integrierten Rohstoffprogramms“ vor, der im Februar 1975 im Rohstoffausschuß der UNCTAD erneut auf der Tagesordnung stand. Im März 1975 verabschiedete die Generalkonferenz der UNIDO mit der „Deklaration von Lima“ einen Aktionsplan für die industrielle Entwicklung der Entwicklungsländer. In der ersten Septemberhälfte des Jahres befaßt sich die UNO in ihrer 7. Sondervollversammlung ausschließlich mit Fragen der Entwicklungspolitik. Und schließlich wird im Mai 1976 in Nairobi die 4. Welthandels- und Entwicklungskonferenz stattfinden. Daneben haben in zahlreichen offiziellen oder informellen Gremien Diskussionen stattgefunden und werden weiterhin stattfinden, in denen neue Pläne geboren werden oder bereits vorhandene Pläne diskutiert, modifiziert oder präzisiert werden.

Trotz der verwirrenden Vielfalt der Gremien und Pläne gibt es einige Hauptforderungen, die immer wieder vorgebracht werden, und es läßt sich auch etwas Generelles über den Weg sagen, den die Mehrheit der Entwicklungsländer offenbar zur Realisierung ihrer Forderungen einschlagen will. Dieser Weg führte, würde er beschritten, in einen weltweiten Handelsdirigismus. Aus dem Arsenal dirigistischer Maßnahmen sollen u. a. zum Einsatz kommen: Erzeugerkartelle für die Exportgüter der Entwicklungsländer, weltweite Abkommen zwischen Erzeugern und Verbrauchern bestimmter Güter zum Zwecke der Preis- und Mengenregulierung, entschädigungslose Enteignung von privaten ausländischen Unternehmen, Indexierung der Exportgüterpreise der Entwicklungsländer, Planung und Durchsetzung einer neuen, den Interessen der Entwicklungsländer entsprechenden Weltindustriestruktur durch staatliche bzw. überstaatliche Eingriffe.

²⁾ Jürgen B. D o n g e s : Zur Theorie der effektiven Protektion, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Kielser Sonderdrucke 17), Bd. 131 (1975), S. 233 f.

Unter den diversen Forderungen, die die Entwicklungsländer immer wieder erhoben haben, um ihre wirtschaftliche Entwicklung zu beschleunigen, nimmt der Bereich der *Rohstoffpolitik* seit jeher einen wichtigen Platz ein. Das erklärt sich allein daraus, daß Rohstoffe den bei weitem größten Anteil an den Exporten der Entwicklungsländer haben. Dieser Anteil belief sich im Jahre 1973 auf rund 74 %.³⁾ Hinzu kommt, daß eine ganze Anzahl von Entwicklungsländern wegen der Einseitigkeit ihrer Produktionsstruktur in extremer Weise auf den Export eines oder weniger Güter angewiesen sind. Preis- und Absatzrückgänge bei diesen Gütern führen daher zu starkem Rückgang der Devisenerlöse und verschlechtern unmittelbar die wirtschaftliche Situation des betreffenden Landes. Da aber die historische Vergangenheit lehrt, daß die Rohstoffpreise extremen Schwankungen unterliegen, ist das Rohstoffproblem für viele Entwicklungsländer besonders akut.

Rohstoffabkommen und Ihre Ziele

Die im Prinzip beste Methode, diesem Dilemma zu entgehen, wäre eine Diversifizierung der Exporte durch Auffächerung der inländischen Produktionsstruktur. Da das aber nur das Endergebnis eines in der Regel langfristigen Entwicklungsprozesses sein kann, bot sich als kurzfristiger wirkendes Mittel die Beeinflussung der Rohstoffmärkte an. Neben einer Monopolisierung der Märkte durch Bildung von Produzentenkartellen nach dem Muster der OPEC, wie sie neuerdings unverhohlen propagiert wird, und einer Indexierung der Rohstoffpreise wurden insbesondere *internationale Rohstoffabkommen* als ein geeignetes Mittel für die Bewältigung der Rohstoffprobleme angesehen. Auch die UNCTAD hat von Anfang an die Bildung und die Vermehrung der Zahl der Rohstoffabkommen auf ihr Programm geschrieben. Die dabei im Vordergrund stehenden *Ziele* sind aus der Sicht der Entwicklungsländer die Steigerung der realen Exporterlöse sowie die

Stabilisierung der Preisentwicklung; aus der Sicht der Verbraucherländer die Sicherung der Rohstoffversorgung.⁴⁾

Abkommenstypen

Hauptcharakteristikum internationaler Rohstoffabkommen ist, daß an ihnen sowohl Erzeuger- wie auch Verbraucherländer beteiligt sind. Sie sind in der Regel auf wenige Jahre begrenzt, so daß nach Ablauf der Geltungsdauer Verhandlungen über die Weiterführung notwendig werden. Gegenstand eines solchen Abkommens ist die Regulierung des Handels des betreffenden Rohstoffes nach Preis und Menge. Es liegt auf der Hand, daß die Interessen der Erzeuger- und der Verbraucherländer nicht deckungsgleich sind; sie sind aber auch nicht notwendigerweise konträr. So muß eine Preisstabilisierung keineswegs den Interessen der Verbraucherländer zuwiderlaufen. Ebenso ist das für die Verbraucherländer wichtige Ziel der Versorgungssicherung durchaus mit den Interessen der Erzeugerländer vereinbar. Allerdings dürfte die Zielgewichtung bei Erzeugern und Verbrauchern stark voneinander abweichen.⁵⁾

In der rund 75jährigen Geschichte der internationalen Rohstoffabkommen haben sich unterschiedliche Abkommenstypen herausgebildet. Allerdings weisen konkrete Abkommen häufig die Merkmale zweier oder dreier Abkommenstypen auf. Die wichtigsten Abkommenstypen sind:⁶⁾

Exportquotenabkommen: Hierbei wird die Regulierung der Preise und Absatzmengen dadurch versucht, daß man sich auf maximale Export- bzw.

³⁾ Siehe Hajo Hasenpflug: Welthandel im Umbruch, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. (1975), H. 2, S. 76.

⁴⁾ Bremer Ausschuß f. Wirtschaftsforschung (Werner Gatz u. a.): Auswertung der 3. Welthandels- und Entwicklungskonferenz Santiago de Chile 1972, Bremen, April 1973, S. 89 ff.

⁵⁾ Vgl. Klaus Billerbeck: Alternativen der künftigen Gestaltung des internationalen Handels mit Rohstoffen, in: Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bd. 25, Berlin 1974, S. 6 ff.; Bremer Ausschuß, a. a. O., S. 89.

⁶⁾ Vgl. Hans Christoph Binswanger: Internationale Rohstoffabkommen – Eine Darstellung, in: Außenwirtschaft, 19. Jg. (1964), S. 350 ff.

UFR 2/73

**Die
junge Rama.
Voller Geschmack
und Vitamine.**



Produktionsmengen des betreffenden Rohstoffes einigt. Dadurch soll ein Überangebot und ein daraus resultierender Preisverfall vermieden werden. Quasi als Gegenleistung verpflichten sich die Erzeugerländer, bei sich abzeichnenden Mangelagen auf eine darüber hinausgehende Verknappung des Angebotes zu verzichten.

Pufferstockabkommen: Hierbei werden von Anbietern und Nachfragern finanzierte zentrale Vorratslager des betreffenden Rohstoffes geschaffen. Sie sollen den Ausgleich temporärer Marktungleichgewichte ermöglichen und Preisausschläge verhindern, indem im Falle eines Überangebotes auf Lager gekauft und im Falle eines Nachfrageüberhangs aus dem Vorratslager verkauft wird.

Abkommen über langfristige Abnahme- und Lieferungsverpflichtungen: Dabei verpflichten sich die Erzeugerländer, den betreffenden Rohstoff den Abnehmern in bestimmten Mengen zu einem festgelegten Höchstpreis zur Verfügung zu stellen. Die Verbraucherländer verpflichten sich ihrerseits, den betreffenden Rohstoff in bestimmten Mengen zu einem festgesetzten Mindestpreis abzunehmen. Damit sollen die Preisschwankungen innerhalb der vereinbarten Preismarge gehalten werden.

Marktpflegeabkommen: Direkte Marktregulierungen werden hierbei nicht vorgenommen. Vielmehr ist das Hauptaugenmerk auf die Schaffung größerer Markttransparenz gerichtet, um die Anpassungsreaktionen der Marktteilnehmer zu verbessern und damit dem Entstehen von Marktungleichgewichten vorzubeugen.

Konkrete Abkommen

Es wäre nun zu fragen, ob internationale Rohstoffabkommen ein geeignetes Instrument zur Realisierung der genannten Ziele darstellen. Dabei fällt zunächst auf, daß in der Nachkriegszeit Rohstoffabkommen nur für eine relativ kleine Anzahl von Rohstoffen zustande kamen, nämlich für Kaffee, Kakao, Weizen, Zinn, Zucker, Tee und Olivenöl.⁷⁾ Ihre Zahl reduziert sich jedoch praktisch auf fünf, weil das nur zwei Jahre in Kraft befindliche Teeabkommen (1970/71) nie funktionsfähig war und das Olivenölabkommen ein reines Marktpflegeabkommen ohne Marktregulierung ist. Diese Zahl kennzeichnet das geringe Gewicht, das Warenabkommen gegenwärtig als Bestandteil der Welt handelsordnung zukommt. Die Pläne und Absichten der UNCTAD liefen demzufolge auch stets auf eine Vergrößerung der Zahl der Abkommen hinaus. Für mehr als 20 weitere Rohstoffe wurden Studiengruppen gebildet oder Konsultationsver-

fahren eingeleitet, um die Möglichkeit des Abschlusses von Warenabkommen zu prüfen. Auch in dem neuen Plan des UNCTAD-Generalsekretariats für ein integriertes Rohstoffprogramm war zunächst an die Einbeziehung von 18 Rohstoffen gedacht.

Allerdings gibt es Gegebenheiten und Voraussetzungen, die das Zustandekommen eines Abkommens begünstigen oder erschweren. Dazu gehören:

Homogenität oder Typisierbarkeit der Produkte,

Anzahl der anbietenden und der nachfragenden Länder,

Dringlichkeit des Angebots (Exportstruktur),

Dringlichkeit der Nachfrage (Substituierbarkeit) und schließlich

die Interessenlage der potentiell Beteiligten. Nicht alle Rohstoffe sind daher „abkommensfähig“. Die bisherigen Erfahrungen, vor allem auch die Erfolglosigkeit der intensiven Bemühungen im Rahmen der UNCTAD, lassen es sogar zweifelhaft erscheinen, ob eine wesentliche Steigerung der Zahl der internationalen Rohstoffabkommen in naher Zukunft realisiert werden kann.

Preisstabilisierung durch Rohstoffabkommen

Darüber hinaus ist jedoch auch die prinzipielle Eignung von Rohstoffabkommen als Instrument der Marktregulierung zu prüfen. Hierzu gibt es einige empirische Untersuchungen, die zu unterschiedlichen Aussagen gelangen.⁸⁾ Als Beurteilungskriterium wird dabei der Preisstabilisierungseffekt der Abkommen herangezogen. Einen diesbezüglichen Anschauungsunterricht von seltener Eindeutigkeit lieferten jedoch die Jahre seit 1972. Im Verlauf des weltweiten Konjunkturaufschwungs 1972/73 und des sich daran anschließenden ebenso verbreiteten Konjunkturreinbruchs 1974/75 kam es auf fast sämtlichen Rohstoffmärkten zunächst zu einer außerordentlich starken Haussebewegung, an die sich parallel zum Konjunkturverlauf im Jahre 1974 eine ausgeprägte Rohstoffbaisse anschloß. Hierbei zeigte sich, daß die bestehenden Rohstoffabkommen nicht in der Lage waren, die Preise der fünf von ihnen erfaßten Produkte auch nur halbwegs zu stabilisieren. Es kam vielmehr zu Preisbewegungen, die die in den Abkommen festgelegten Preismargen um ein Vielfaches überstiegen und somit faktisch zur Funktionsunfähigkeit der Abkommen führten. Als Folge dieser Entwicklung sind die inzwischen ausgelaufenen Ab-

⁷⁾ Das am 1. 1. 1974 in Kraft getretene Welttextilabkommen hat den Charakter eines Rahmenabkommens, das ähnlich dem GATT Prinzipien für den internationalen Textilhandel festlegt.

⁸⁾ G. G r e v e : Die Bedeutung der internationalen Rohstoffmärkte für die unterentwickelten Länder, Diss., Münster 1961; Bremer Ausschuß, a. a. O., S. 309; Martin H ö f f m e y e r : Internationale Rohstoffabkommen als Instrument der Weltagrarmärkte, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 102 (1969), H. 2, S. 246 ff.

kommen für Zucker und Kaffee nicht verlängert worden und werden zur Zeit nur durch die Weiterführung der organisatorischen Einrichtungen am Leben erhalten.

Neben technischen und finanziellen Unzulänglichkeiten ist der Hauptgrund für die mangelnde Wirksamkeit der Abkommen in dem Verhalten der Abkommensteilnehmer zu sehen. Vereinfacht gesagt, die Anbieter können in Haussezeiten der Versuchung nicht widerstehen, die sich bietenden Preischancen zu nutzen, indem sie sich über vereinbarte Höchstpreise oder andere limitierende Vereinbarungen hinwegsetzen. In der Baisse gilt das Entsprechende für die Abnehmer. Die Marktkräfte setzen sich durch!

Flexiblere Abkommen

Eine Verbesserung der Wirksamkeit von Rohstoffabkommen im Hinblick auf das Ziel der Preisstabilisierung erfordert daher eine flexiblere Gestaltung der Abkommen. Wenn man nämlich realistischere davon ausgeht, daß Rohstoffabkommen *nicht* geeignet sind, die Preiswirkungen großer Marktungleichgewichte *völlig* zu eliminieren, so kann ihre Aufgabe nur darin bestehen, die Preisausschläge zu reduzieren. Das aber erfordert eine kontinuierliche, wenn auch gedämpfte Anpassung der Abkommenskonditionen an die Marktlage. Bisher waren jedoch Veränderungen oder Neufestsetzungen der Preismargen, der Export- oder Importquoten etc., wenn überhaupt, nur mit erheblicher Verzögerung möglich. Dadurch war die Versuchung, aus dem Abkommen auszubrechen, jeweils für die Seite sehr groß, die zu völlig marktfernen Preisen liefern oder abnehmen sollte. Eine, wenn auch gemäßigte Anpassung an die Marktgegebenheiten würde dieses Dilemma wesentlich mildern.

Um die Schwierigkeiten und den Zeitaufwand derartiger politischer Entscheidungen zu vermeiden, wäre die Installierung eines Automatismus erwägenswert, der durch bestimmte Indikatoren gesteuert würde. So könnte der Marktpreis als Indikator fungieren, wobei z. B. das Erreichen einer festgelegten Preisobergrenze automatisch die Heraufsetzung der vereinbarten Preismarge, die Erhöhung der festgelegten Exportquoten und/oder abgestuft starke Pufferstockverkäufe auslösen würde. Dieser Mechanismus hätte die Wirkung eines Stoßdämpfers: Die Preisschwankungen würden nicht ausgeschaltet, wohl aber gedämpft.

Allerdings erscheinen Zweifel hinsichtlich der Realisierungschancen eines solchen Automatismus angebracht. Die Abneigung, politische Entscheidungskompetenzen auf ein internationales Gremium oder gar auf einen Automatismus zu übertragen, ist allenthalben tief verwurzelt. Es

überrascht daher, daß sich der internationale Kaffeerat im Juli dieses Jahres auf Grundsätze für ein neues Weltkaffeeabkommen einigen konnte, die einige der hier aufgeführten Merkmale umfassen, wie z. B. variable Exportquoten, die von der Exekutive des zukünftigen Weltkaffeeabkommens festgelegt werden sollen. Darüber hinaus soll der internationale Kaffeerat sogar ermächtigt werden, ein System zur automatischen Quotenberichtigung einzuführen, wobei die Weltmarktpreise als auslösende Indikatoren dienen sollen. Von der Erarbeitung derartiger Grundsätze bis zur Einigung auf ein konkretes Abkommen kann es jedoch ein langer Weg sein.

Entwicklungshilfe via Rohstoffabkommen?

Würde es gelingen, mit Hilfe derart modifizierter Abkommen dem Ziel der Preisstabilisierung besser zu entsprechen, so bliebe damit immer noch das für die Entwicklungsländer besonders wichtige Ziel der Erlössteigerung. Es würde erreicht, wenn mit Hilfe der Rohstoffabkommen eine nachhaltige Preissteigerung erzielt werden könnte und gleichzeitig die Preiselastizität der Nachfrage gering wäre. Als weitere theoretische Möglichkeit käme eine Ausdehnung der Nachfrage bei konstanten oder steigenden Preisen in Betracht. Erforderlich wäre also die Bereitschaft der Abnehmerländer durch Finanzierung von tendenziell wachsenden Vorratslagern oder durch Eingehen von Abnahmeverpflichtungen zu entsprechenden Preisen, eine Subventionierung der Rohstoffproduktion in den Erzeugerländern zu betreiben. Man könnte in diesem Verfahren eine spezielle Art der Entwicklungshilfe sehen und es auch damit rechtfertigen. Allerdings dürfen die dabei auftretenden Nebenwirkungen nicht übersehen werden:?)

Ein gezielter Einsatz dieser Art von Entwicklungshilfe ist nur schwer möglich. Da ein großer Prozentsatz der Rohstoffexporte aus Industrieländern stammt, würden sie in gleicher Weise von einer Preisanhebung profitieren wie arme Entwicklungsländer.

Die Lasten dieser „Entwicklungshilfe“ sind ungleichmäßig verteilt. Am stärksten betroffen wären die rohstoffarmen, auf Rohstoffimporte angewiesenen Entwicklungsländer, die über die erhöhten Preise die Entwicklungshilfe an andere Länder mitfinanzieren müßten. Aber auch die Belastung der Industrieländer erfolgt keineswegs nach ihrer Leistungsfähigkeit. So würden z. B. die rohstoffreichen USA vergleichsweise wenig belastet.

Es ist nicht gewährleistet, daß die zusätzlichen Mittel in den Entwicklungsländern den bedürftigen

?) Vgl. BINSWANGER: Internationale Rohstoffabkommen, a. a. O., S. 371; BILLERBECK: Alternativen, a. a. O., S. 38 f.

Gruppen zufließen oder zur Förderung der wirtschaftlichen Abwicklung verwendet werden.

Überhöhte Preise reizen zur Ausdehnung bzw. Beibehaltung der Rohstoffproduktion an. Damit zementieren sie die häufig einseitige Produktionsstruktur in den Entwicklungsländern und verhindern die Diversifizierung von Produktion und Exporten.

Die Allokation der Ressourcen im Weltmaßstab wird verschlechtert.

Mit ihrer Tendenz zu ständigen Angebotsüberschüssen und damit zu wachsenden Rohstoffvorräten ist der Zusammenbruch der Warenabkommen vorprogrammiert; denn die Abnehmerländer werden nicht bereit sein, beliebig hohe Vorratslager zu finanzieren.

Das große Gewicht, das die UNCTAD und viele Entwicklungsländer den internationalen Rohstoffabkommen als entwicklungspolitisches Instrument beimessen, ist nach dem Gesagten kaum gerechtfertigt. Die eigentliche für die Entwicklungsländer durchaus wichtige Bedeutung der Rohstoffabkommen kann in einer Verstetigung der Preisentwicklung liegen. Um hierbei nennenswerte Wirkungen zu erzielen, müßte allerdings einmal die Zahl der Abkommen wesentlich erhöht werden und zweitens die Abkommen selbst flexibler gestaltet werden. Als Mittel zum Transfer von Entwicklungshilfeleistungen sind Rohstoffabkommen wegen der Nebenwirkungen kein empfehlenswertes Verfahren.

Erlösstabilisierung – ein positiver Ansatz

Ein weiteres Fazit, das zum Ausgangspunkt dieser Betrachtungen zurückführt, ist, daß internationale Rohstoffabkommen auch in einer neuen Welthandelsordnung nur einen begrenzten Stellenwert haben werden. Es wäre Illusion zu glauben, daß in absehbarer Zeit der größere Teil des internationalen Rohstoffhandels durch internationale Warenabkommen reguliert werden könnte. Für den verbleibenden großen Teil des internationalen Rohstoffhandels müßte nach Verfahren gesucht werden, die den Bedürfnissen der unterentwickelten Rohstoffproduzenten Rechnung tragen. Weltwirtschaftlich und auch aus der Sicht der Gesamtheit der Entwicklungsländer schlechte Lösungen wären das Vordringen von Produzentenkartellen und Bilateralismus im Rohstoffhandel. Es gibt jedoch Möglichkeiten, die es erlauben, den Marktmechanismus aufrecht zu erhalten und gleichzeitig negative Konsequenzen für die Anbieter zu mildern. Dazu gehören Maßnahmen, die das Verständnis der Marktvorgänge und die sachgerechte Reaktion darauf verbessern, wie etwa Bedarfs- und Produktionsprognosen und Informationen über Absatzwege und Marketingmethoden. Weiterhin könnte eine Risikoverminderung durch Beteili-

gung ausländischer Firmen an der Produktion und Vermarktung von Rohstoffen oder durch Förderung der Rohstoffverarbeitung im Erzeugerland angestrebt werden.

Ein wichtiges Modell wirksamer und dennoch marktgerechter Hilfe zugunsten rohstoffexportierender Länder ist das Abkommen von Lomé, das die EG Anfang dieses Jahres mit 46 Entwicklungsländern (AKP-Staaten) abgeschlossen hat. Den hier am meisten interessierenden Teil stellt das vorgesehene System zur Stabilisierung der Exporterlöse der Rohstoffexporteure dar. Dabei ist vorgesehen, daß durch Preissenkungen verursachte Erlösminderungen aus dem Export bestimmter Rohstoffe durch zinslose Darlehen ausgeglichen werden. Damit wird eine Verstetigung der Exporterlöse unter Beibehaltung der marktwirtschaftlichen Steuerung erreicht. Die Verpflichtung zur Rückzahlung der gewährten Darlehen bei Wiederanstieg der Exporterlöse verhindert, daß die beteiligten Entwicklungsländer gegen Preisschwankungen unempfindlich werden und übt einen Druck in Richtung auf eine Diversifikation ihrer Produktions- und Exportstruktur aus. Dieser Druck könnte durch eine Zweckbindung der kreditierten Mittel für entwicklungspolitische Zwecke verstärkt werden. Gleichzeitig verbessert die Stabilität der Exporterlöse die finanziellen Möglichkeiten der Länder, diesen Weg auch zu beschreiten.

Der Ministerrat der EG hat inzwischen seine Bereitschaft erklärt, bei den kommenden Rohstoffverhandlungen im Rahmen der UNCTAD entsprechende Erlösstabilisierungssysteme auf weltweiter Ebene zu fördern und sich gegebenenfalls daran zu beteiligen. Es ist aber völlig offen, ob sich ein solches Vorhaben in der UNCTAD durchsetzen kann. Konkurriert es doch mit dem „Integrierten Rohstoffprogramm“ des UNCTAD-Generalsekretärs Corea, das viel umfassendere und direktere Eingriffe in die Rohstoffmärkte vorsieht. In letzter Zeit hat sich der UNCTAD-Generalsekretär bemüht, Befürchtungen in den Industrieländern zu zerstreuen, daß sein Programm auf die Einführung eines weltweiten Dirigismus im internationalen Rohstoffhandel und auf die Beseitigung des Marktmechanismus hinauslaufe. Auch hat er sein beabsichtigtes Programm von den vorgesehenen 18 Rohstoffen auf nunmehr zehn reduziert.

Auch wenn sich damit die Möglichkeit eines aus der Sicht einer marktwirtschaftlichen Ordnung vertretbaren Kompromisses abzuzeichnen scheint, so bleibt die größte Unbekannte in dieser Rechnung die Haltung der einflußreichen radikalen Gruppen unter den Entwicklungsländern, deren Vorstellungen ohne Zweifel auf die Abschaffung der marktwirtschaftlichen Grundordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen abzielen.