

Friderichs, Hans; Keschull, Dietrich; Schröder, Gerhard

Article — Digitized Version

Rohstoffabkommen - ein gangbarer Weg?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Friderichs, Hans; Keschull, Dietrich; Schröder, Gerhard (1976) : Rohstoffabkommen - ein gangbarer Weg?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 56, Iss. 5, pp. 226-235

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/134946>

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 – ein gangbarer Weg?

Wesentlicher Bestandteil der neuen Ordnungsvorstellungen der Entwicklungsländer und der Diskussionen auf der laufenden Welthandelskonferenz in Nairobi ist ein integriertes Rohstoffprogramm, dessen Kern internationale Rohstoffabkommen bilden. Sind Rohstoffabkommen für die Bundesrepublik annehmbar? Unter welchen Bedingungen könnten sie sinnvoll sein?

Hans Friderichs

Gegen dirigistische Rohstoffmaßnahmen

Ein zentrales Thema der IV. Welthandelskonferenz, die gegenwärtig in Nairobi stattfindet, ist die internationale Rohstoffpolitik. Die Entwicklungsländer haben im Februar 1976 ihre Vorstellungen und Forderungen in der Manila-Deklaration erneut auf den Tisch gelegt. Dieses Papier faßt die bereits früher auf einer Reihe von internationalen Konferenzen erhobenen Einzelorderungen zusammen. Insofern bringt diese Erklärung inhaltlich wenig Neues. Sie macht jedoch das Ziel der Entwicklungsländer erneut ganz klar: Die Entwicklungsländer wollen durch radikale Veränderungen eine neue Weltwirtschaftsordnung schaffen, weil sie in den zurückliegenden und gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Strukturen und marktwirtschaftlichen Austauschbedingungen die Hauptursachen für ihren stagnierenden Entwicklungsprozeß sehen.

Die Suche nach der Ursache der Wachstums- und Fortschrittsprobleme vieler Entwicklungsländer ist primär nach außen gerichtet. Sicherlich haben die Konjunkturzyklen und die weltweite Inflation die Schwierigkeiten der armen Länder vergrößert. Doch dazu haben die OPEC-Länder erheblich beigetragen. Mit ihrer Ölpreisvervielfachung haben sie die weltweite Inflation angeheizt und die Rezessionstendenzen 1974/75 verschärft. Schon deshalb wäre es fair, die Ursachenanalyse auch auf das eigene Verhalten auszuweiten. Nicht in allen Entwicklungsländern werden außerdem genügend Eigenanstrengungen unternommen, um die sicherlich schwierigen Wirtschaftsprobleme zu meistern. Es grenzt an Selbstbetrug zu glauben, in den armen Ländern würde der Wohlstand über Nacht einkehren, wenn die marktwirtschaftlich orientierte Weltwirtschaftsord-

nung aus den Angeln gehoben und durch ein stark dirigistisches System ersetzt würde.

Vorstellungen der Entwicklungsländer

Wesentlicher Bestandteil der neuen Ordnungsvorstellungen der Entwicklungsländer ist ein integriertes Rohstoffprogramm. Die Ziele dieses Programms müssen nach Ansicht der Entwicklungsländer folgende sein:

- eine Verbesserung der Terms of Trade zugunsten der Entwicklungsländer;
- eine Unterstützung der realen Rohstoffpreise, welche die Weltinflation und die Kurschwankungen führender Währungen voll berücksichtigen;
- eine Beseitigung extremer Preis- und Angebotsschwankungen;

eine Verbesserung und Stabilisierung der realen Kaufkraft der Exporterlöse des jeweiligen Entwicklungslandes;

eine Steigerung der Ausfuhr von Rohstoffen und verarbeiteten Produkten;

eine Diversifizierung sowie Ausweitung der Verarbeitung von Rohstoffen in Entwicklungsländern;

eine Steigerung der Exporte der Entwicklungsländer in Industrieländer.

Zur Verwirklichung dieser Ziele verlangen die Entwicklungsländer:

die Errichtung eines gemeinsamen Fonds zur Finanzierung von internationalen Rohstofflagern und anderen notwendigen Maßnahmen im Rahmen von Rohstoffabkommen;

Vereinbarungen über die Errichtung einer internationalen Lagerhaltung;

eine Harmonisierung nationaler Lagerhaltungspolitiken und die Bildung koordinierter nationaler Lager;

die Aushandlung anderer Maßnahmen im Rahmen von Rohstoffarrangements, unter anderem internationale Produktionspolitik, Angebotsmanagement, bilaterale und multilaterale langfristige Versorgungs- und Abnahmezusagen;

eine Indexbindung der Preise für von Entwicklungsländern exportierte Rohstoffe an die Preise von aus Industrieländern importierten Fertigwaren.

eine Erweiterung der kompensatorischen Finanzierung in realen Werten um einen ansteigenden Trend herum;

und schließlich Unterstützung bei der Weiterverarbeitung und Diversifizierung in Entwicklungsländern sowie Garantien für den freien Zugang zu den Märkten der Industrieländer.

Undifferenzierte Maßnahmen

Eine Verwirklichung dieser Ziele und Maximalforderungen würde die Weltrohstoffwirtschaft grundlegend umstrukturieren und die Grundlagen der marktwirtschaftlichen Weltwirtschaftsordnung durch einen umfassenden Dirigismus gefährden, wenn nicht gar beseitigen. Wegen der wirtschaftlichen Interdependenzen bestünde die Gefahr zunehmender Interventionen im gesamten Welthandel. Ein Abbau der Leistungsfähigkeit der Weltwirtschaft wäre die Folge.

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Dr. Hans Friderichs, 44, FDP - Bundestagsmitglied, ist seit 1972 Bundesminister für Wirtschaft.

Dr. Dietrich Keschull, 36, ist Leiter der Abteilung Entwicklungspolitik im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Dr. Gerhard Schröder, 44, ist Hauptgeschäftsführer der Handelskammer Hamburg und Delegierter der deutschen Gruppe in der Kommission für Grund- und Rohstoffe der Internationalen Handelskammer.

Würden sich im Welthandel Interventionismus und Dirigismus ausbreiten, so würde dies auf unsere eigene Wirtschaftsordnung ausstrahlen. Unsere marktwirtschaftliche Ordnung hat sich jedoch im Prinzip bewährt. Deshalb sollten wir alles tun, um externe Störeinflüsse zu mindern. Die Bundesregierung lehnt aber nicht nur zum Schutze der deutschen Volkswirtschaft, sondern auch in Erkenntnis der weltwirtschaftlichen Zusammenhänge undifferenzierte, globale, dirigistische Maßnahmen im Rohstoffbereich ab. Unser tiefes Mißtrauen gegen die Formulierung allgemeiner Prinzipien oder gar globaler Modelle, die angeblich für alle Einzelfälle passen sollen, hat mit dazu beigetragen, daß wir uns mit dem Vorschlag eines gemeinsamen Fonds zur Finanzierung von internationalen Rohstofflagern nicht befreunden können. Wir sind keine Anhänger eines integrierten Rohstoffprogramms und gegen inflationstreibende Indexierungen. Wir sind jedoch bereit, den Entwicklungsländern durch geeignete marktwirtschaftliche Maßnahmen zu helfen.

Erfahrungen mit Rohstoffabkommen

Die Bundesrepublik beziehungsweise die Europäische Gemeinschaft ist Mitglied fast aller bestehenden internationalen Rohstoffabkommen. Sie hat an den entsprechenden Verhandlungen aktiv mitgewirkt und wird dies auch weiterhin tun. Internationale Rohstoffabkommen können durchaus sinnvoll sein,

wenn sie sich zur Vermeidung übermäßiger Schwankungen der Rohstoffpreise eignen;

wenn sie Preise vorsehen, die geeignet sind, Angebot und Nachfrage langfristig auszugleichen; und

wenn die Kosten in einem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen stehen.

Die bisherigen Erfahrungen mit internationalen Rohstoffabkommen lassen jedoch wenig Euphorie aufkommen. Zur Zeit gibt es sechs Abkommen; die meisten davon bestehen jedoch nur formal.

Das älteste Abkommen ist das Weizenabkommen (1944); ihm gehören vorwiegend Industrieländer an. Es zerbrach 1971 durch gegenseitiges Unterbieten der im Abkommen festgelegten Preise. Ein neues Abkommen soll im GATT ausgehandelt werden. Die Entwicklungsländer sind an einem solchen Abkommen jedoch nicht interessiert; es steht nicht auf ihrer Forderungsliste.

Das zweitälteste Abkommen ist das Zuckerabkommen (1953), dem die Bundesrepublik nicht angehört. Es existiert zur Zeit nur formal und enthält keine Bestimmungen über Preise und Quoten, da eine Einigung zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern nicht zustande kam.

Das Zinnabkommen (1956) ist derzeit das einzige funktionierende Abkommen mit Preisspanne, Exportquoten und Bufferstock, dessen Finanzierung durch die Erzeugerländer obligatorisch erfolgt. Einige Verbraucherländer leisten freiwillige Beiträge. In dem 1975 neu ausgehandelten Abkommen wurden die Bufferstocks verdoppelt, was – bei erhöhtem Mindestpreis – zu weit mehr als einer Verdoppelung der erforderlichen Mittel führt.

Das Kaffeeabkommen (1962) zerbrach 1972 und existiert seitdem nur noch formal. 1975 wurde ein neues Abkommen ausgehandelt, das wegen der derzeit hohen Preise voraussichtlich für weitere zwei Jahre ohne Preisspannen und Exportquoten in Kraft treten wird.

Das Olivenölabkommen (1963) ist kein Abkommen im herkömmlichen Sinne, da es ohne direkte Markteingriffe arbeitet. Seine Funktion be-

schränkt sich auf die gegenseitige Information und auf Werbemaßnahmen zur Verbrauchsförderung.

Das Kakaoabkommen (1972), über das zehn Jahre lang verhandelt wurde, enthält Preisspannen, Ausfuhrquoten und Bufferstock; diese Elemente sind aber wegen der günstigen Marktlage nicht in Funktion. 1975 wurde die im Abkommen vorgesehene Preisspanne erheblich angehoben. Der Bufferstock wird durch eine relativ bescheidene Exportabgabe finanziert.

Mäßiger Nutzen

Die Zielsetzungen der bestehenden Abkommen konnten in der Vergangenheit nur teilweise oder zeitweise erreicht werden. Es besteht daher wenig Grund zu der Annahme, daß künftige Abkommen störungsfrei funktionieren werden. Solange solche Abkommen lediglich die Beseitigung extremer Preisschwankungen bewirken sollen, können sie im Einzelfall nützlich sein. Rohstoffabkommen sind jedoch ungeeignete Mittel für einen Ressourcentransfer. Ein solcher Transfer würde erfordern, daß die Preisspanne oberhalb des längerfristigen Gleichgewichtspreises gehalten werden müßte. Dies ist nur möglich, wenn die daraus resultierenden Überproduktionen fortlaufend aus dem Markt genommen und dauernd gelagert würden. Zins- und Lagerhaltungskosten in unbekannter Höhe wären dann unausweichlich. Die bekannte EG-Agrarmarktpolitik sollte uns allen eine Lehre sein.

Die bisherigen Rohstoffabkommen haben den Entwicklungsländern nur einen mäßigen Nutzen gebracht. Mit Hilfe einer gesteuerten Preispolitik – gleichgültig, ob Ware für Ware oder im Rahmen eines integrierten Rohstoffprogramms – wird sich auch in Zukunft in den meisten Fällen keine nennenswerte Erlössteigerung auf Dauer oder

ein Ressourcentransfer erreichen lassen. Soweit Preisvorteile in Form von höheren Exporterlösen aus Rohstoffverkäufen erzielt werden können, kämen sie nur wenigen Entwicklungsländern zugute. Gerade die rohstoffarmen Länder wären die geschädigten. Zu den Begünstigten würden im übrigen auch mehrere Industrieländer gehören, da eine Rohstoffpreisdifferenzierung nicht praktikabel ist.

Verstärkte Eigenanstrengungen notwendig

Zur Verstetigung und Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung in den armen Ländern eignen sich andere Instrumente und Mechanismen besser als Rohstoffabkommen oder gar ein integriertes Rohstoffprogramm. Nicht durch administrierte und überhöhte Preise, sondern durch Stabilisierung der Exporterlöse kann den armen Rohstoffländern sinnvoll geholfen werden. Wir haben deshalb das Lomé-Abkommen begrüßt und uns im Internationalen Währungsfonds für eine Verbesserung und Ausweitung der kompensatorischen Finanzierungsfazität und für die Schaffung eines Trust Fund eingesetzt. Sollten noch schwerwiegende Erlösausfälle ungedeckt bleiben – was wenig wahrscheinlich ist –, dann könnten weitere Maßnahmen geprüft werden.

Mit Hilfe dieser kreditären Stabilisierungsmittel und mit den Mitteln der klassischen Entwicklungshilfe sollte es gelingen, den Entwicklungsprozeß relativ störungsfrei voranzutreiben. Allerdings müssen die Entwicklungsländer in Zusammenarbeit mit den Industrieländern verstärkte Eigenanstrengungen zum Abbau der Monostrukturen unternehmen. Die starke Abhängigkeit vieler Entwicklungsländer von einzelnen Rohstoffen muß abgebaut werden. Das kann nur gelingen, wenn der Anteil

der Verarbeitung von Rohstoffen zunimmt. Dazu bedarf es unter anderem ausländischen Kapitals und fremder Technologie. Die Entwicklungsländer müssen für ein beständiges Vertrauensklima sorgen, damit mehr Kapital und Know-how in die armen Regionen fließen.

Industrialisierung der Entwicklungsländer bedeutet für die al-

ten Industrieländer, daß sie bereit sein müssen, mehr Produkte aus den Entwicklungsländern aufzunehmen. Der Zugang der Entwicklungsländer zu den Märkten der Industrieländer kann und muß noch weiter erleichtert und garantiert werden. Die Industrieländer müssen daraus die Konsequenzen ziehen und sich dem erforderlichen Strukturwandel stellen. Auf diese Weise werden

die Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft besser integriert. Dieser Strukturwandel ist zu bejahen. Einer neuen dirigistischen und protektionistischen Weltwirtschaftsordnung bedarf es dazu aber nicht. Mit weniger Dirigismus und Protektionismus und dafür mehr Marktwirtschaft, Freiheit und Kooperation kommen wir dem angestrebten Ziel am besten näher.

Dietrich Keschull

Stufenflexible Abkommen als gangbarer Weg

Die starken Preisbewegungen auf den Rohstoffmärkten lassen es verständlich erscheinen, daß der Wunsch nach einer Preis- und Erlösstabilisierung zu den Evergreens internationaler Konferenzen gehört. Ein unerwarteter starker Preisverfall trifft vor allen Dingen die Entwicklungsländer, deren Exportstruktur im allgemeinen durch die Dominanz eines oder weniger Rohstoffe gekennzeichnet ist. Auch wenn einige Industrieländer wie die USA, die Sowjetunion, Australien, Kanada und Südafrika zu den bedeutendsten Rohstoffexporteuren der Welt gehören, sind für sie die Wirkungen weniger bedeutend, da ihre Exportstrukturen weit stärker diversifiziert sind. Die Preisstabilisierung für Rohstoffe ist damit in erster Linie ein Problem der Entwicklungsländer, die ihre Primärprodukte weitgehend in die Industriestaaten liefern.

Vitales Interesse der armen Länder

Entgegen einer weitverbreiteten Meinung würde eine derartige Politik im Rohstoffbereich

nicht nur den bereits fortschrittlicheren, außenhandelsintensiven Ländern der Dritten Welt nützen. Vorteile können sich vor allem die ärmeren Länder erhoffen, da ihre Exporterlöse fast ausschließlich durch die Ausfuhr von Rohstoffen entstehen. In der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LLDC) lag der Anteil der Rohstoffexporte am Gesamtexport nur in drei Staaten von insgesamt 25 unter 90%. In keinem der Länder betrug er weniger als 70%. Unter den 42 „am schwersten betroffenen Ländern“ (MSAC) haben nur vier einen Anteil von weniger als 70%.¹⁾ Da die armen Länder die höchsten Verschuldungsraten aufweisen und als Standorte für absatzorientierte Auslandsinvestitionen kaum in Frage kommen, bildet die Rohstoffpolitik für sie einen der wenigen Hebel, zu höheren Einnahmen zu gelangen und wachstumsnotwendige Investitionen zu finanzieren.

¹⁾ Vgl. dazu Dietrich Keschull, Wilfried Künne, Karl Wolfgang Menck: Prüfung entwicklungspolitischer Ansätze im Rohstoffvorschlag der UNCTAD, Hamburg 1976, S. 38.

Obwohl starke Preisschwankungen für Rohstoffe – vor allem explosive Preiserhöhungen wie im Zeitraum 1972–74 – weder für Importeure noch Verbraucher in den Industriestaaten erwünscht sind, bestehen gegen eine Stabilisierung der Rohstoffmärkte durch Abkommen erhebliche Bedenken. Als Hauptgründe für die Ablehnung werden folgende Argumente angeführt:

Rohstoffabkommen sind schon deshalb kein geeignetes Mittel der Entwicklungspolitik, weil sie die Preise – wie die Erfahrungen zeigen – nicht dauerhaft stabilisieren. Bei hohem Preisanstieg brechen Anbieter häufig aus dem Abkommen aus. In mehreren Fällen haben starke Außenseiter die Preisstabilisierung innerhalb der vereinbarten Bandbreite unterlaufen.

Die Preise werden allgemein so weit über dem echten Marktpreis festgelegt, daß jedes Abkommen bereits den Kern der Zerstörung in sich trägt.

Durch die Fixierung der Preise wird die Lenkungsfunction des Marktes ausgeschaltet.

Über Art und Umfang der Produktion entscheidet eine wenig flexible Administration. Die Folge ist eine allgemeine Überproduktion mit Fehllenkung der Faktoren und Wachstumsverlusten.

Um die Preise überhaupt stabil halten zu können, ist der Aufbau von Lagern (Buffer-Stocks) und die Einführung weiterer Dirigismen durch Festsetzung von Produktionsquoten für die verschiedenen Erzeugerländer notwendig.

Unter dem Aspekt langfristigen Wachstums sind Rohstoffabkommen für die Entwicklungsländer schädlich, da sie durch die Festsetzung zu hoher Preise die langfristig notwendige Diversifizierung der Produktions- und Exportstruktur verhindern. Die Marktkräfte, die diesen Strukturwandel unterstützen, werden bewußt ausgeschaltet.

Die Finanzierung der Rohstoffabkommen, einschließlich der zur Stabilisierung erforderlichen Lager und der Administration, erfordert einen immensen Kapitalaufwand, der von den Verbraucherländern allein nicht aufgebracht werden kann. Soweit Entwicklungshilfemittel zu diesem Zweck verwendet werden, ergibt sich eine bedenkliche Akzentverlagerung der Entwicklungspolitik zur Rohstoffstabilisierungspolitik.

Verhärtete Fronten

Keines dieser Argumente ist wirklich neu. Dennoch wurde bisher nie der Versuch gemacht, aufgrund der Kritik konstruktive Vorstellungen zu entwickeln, die den Interessen der Dritten Welt Rechnung tragen, ohne die auf liberale Beziehungen angelegte Wirtschaftsordnung der westlichen Industrieländer in Frage zu stellen. Nach wie vor ist man entweder für Rohstoffabkommen oder dagegen.

Statt internationale Konferenzen zur Präsentation sinnvoller

neuer Preisstabilisierungsmodelle zu nutzen, weicht man allzusehr auf scheinbar einfachere Alternativen aus. Dazu gehören vor allem die in jüngster Zeit viel diskutierte Systeme zum Ausgleich von Exporterlöschwankungen oder Kissingers Rohstoffbank auf Weltebene. Allerdings zeigt sich bei näherem Hinsehen, daß auch von diesen Maßnahmen keine Wunder zu erwarten sind. Es lohnt sich deshalb durchaus, intensiver über Rohstoffabkommen nachzudenken. Ihre Nachteile lassen sich nämlich weitgehend ausschalten, wenn man sich von der starren theoretischen Vorstellung einer engen Fixierung eines festen Preises über einen langen Zeitraum löst.

Neue Abkommenstypen notwendig

Aufgrund der bisherigen Beobachtungen ist die These, daß Rohstoffabkommen keine dauerhafte Preisstabilisierung bewirken, kaum zu widerlegen. Der Hauptgrund dafür ist jedoch nicht allein im Verhalten der Abkommensmitglieder zu sehen. Die Instabilität ergibt sich zum großen Teil aus der Tatsache, daß wichtige Erzeuger- oder Verbraucherländer dem Abkommen fernblieben. So litt z. B. das Zuckerabkommen von Anfang an darunter, daß die EG und die USA sich den Vereinbarungen nicht anschlossen. Bei Zinn wurde die Stabilisierungspolitik des offiziellen Buffer-Stocks durch die strategische Reservehaltung der Vereinigten Staaten konterkariert. Ähnliches ist bei anderen Abkommen durch Konkurrenz starker Außenseiter eingetreten. Eine wesentliche Voraussetzung für die Stabilität von Rohstoffabkommen ist daher die Einbeziehung aller in Frage kommenden Erzeugerländer. Der Beitritt der Verbraucherländer ist erforderlich, um Einfluß auf die Preisgestaltung nehmen zu können.

Das Ausbrechen von einzelnen Anbietern bei starken Preissteigerungen läßt sich damit nicht verhindern. Da dieses Verhalten aber in erster Linie die Folge eines zu niedrig fixierten Preises ist, wird zunächst die Auffassung widerlegt, daß die Abkommenspreise im allgemeinen zu hoch angesetzt werden. Gerade das Ausbrechen zeigt, daß die Verbraucher bisher ihre Interessen bei der Bestimmung des Preises durchaus zu wahren wußten.

Große Bandbreite und Stufenflexibilität

Zu verhindern ist dieses Verhalten der Anbieter durch ein Abkommen, das bei dem vereinbarten Preis einen breiten interventionsfreien Spielraum vorsieht. Unwiderlegbar ist allerdings auch dabei, daß der Abkommenspreis zu irgendeinem Zeitpunkt zu hoch oder zu niedrig sein wird, wenn Laufzeiten von fünf oder zehn Jahren vereinbart werden. Daraus ist die Konsequenz zu ziehen, daß die Preisfestsetzung allenfalls auf mittlere Fristen erfolgen kann.

Zusätzlich sind Klauseln vorzusehen, die eine Preiskorrektur nach oben oder unten möglich machen, wenn die Angebots- und Nachfrageverhältnisse dies notwendig erscheinen lassen. Diese Idee wird z. B. im Zinnabkommen seit Jahren praktiziert.

Aus diesem Grunde ist es falsch, Rohstoffabkommen generell mit einer Ausschaltung des Marktmechanismus gleichzusetzen. Sie sollten vielmehr als Mittel zur Verhinderung extremer Preisausschläge — etwa infolge von Spekulationsbewegungen oder großer Ernteschwankungen — gesehen werden. Dabei wird der Markt nicht ausgeschaltet, sondern zugunsten der Erzeuger und Verbraucher vor extremen Verzerrungen bewahrt. Das Spiel von Angebot und Nachfrage kann weiterhin

innerhalb eines breiten interventionsfreien Bandes stattfinden. Grundlegenden Marktveränderungen wird durch Preiskorrekturen und damit verbundene Verschiebungen des Bandes Rechnung getragen. Statt eines starren Preiskorridors für die Laufzeit des Abkommens entsteht damit ein stufenflexibles Band. Je größer dabei die interventionsfreie Bandbreite ist, um so geringer ist die Gefahr der Instabilität durch Spekulationen.

Diversifizierungsfördernde Preisgestaltung

Bei der Festlegung des Abkommenspreises und der unteren Interventionsgrenze ist der Wettbewerb gegenüber anderen Produkten zu berücksichtigen. Die untere Interventionsgrenze darf deshalb nicht so hoch angesetzt werden, daß Substitution durch synthetische Erzeugnisse oder Recycling-Verfahren kostengünstiger sind.

Als Indikator für eine Änderung des Preises bzw. für eine Verschiebung des Bandes können bei Abkommen mit Buffer-Stocks bestimmte Höchstmengen oder -werte vereinbart werden. Je niedriger sie sind, um so geringer sind auch die Kosten für die Stützung des Abkommens und um so eher erfolgen die Preiskorrekturen. Bei Abkommen ohne Preisausgleichslager können statt der Mengen oder Werte Höchstfristen festgelegt werden. Eine Änderung des Abkommenspreises wäre dann vorzunehmen, wenn die obere oder untere Preisgrenze für diesen Zeitraum über- bzw. unterschritten wird. Der Aufbau großer Kontroll- und Verwaltungsinstanzen ist hier nicht notwendig. Der Markt behält seine Lenkungsfunktion.

Der Vorwurf, daß Rohstoffabkommen diversifizierungsfeindlich sind, ist bei Vereinbarungen dieser Art nicht länger haltbar.

Denn alle Anbieterländer müssen – bei Ausschaltung starker Preiseinbrüche – zumindest eine Senkung der Preise einkalkulieren. Die Veränderung der Produktionsstruktur bleibt also notwendig, wenn die Exporterlöse dauerhaft erhöht werden sollen. Die Vereinbarung von Quoten ist nicht erforderlich, da die Erzeugerländer eine Stabilisierung der Preise nur erreichen können, wenn sie ihr Angebot der Nachfrage in entsprechender Weise anpassen.

Kostensenkung möglich

Die bisherigen Berechnungen über die Kosten, die allein bei der Einrichtung von Buffer-Stocks entstehen, gehen von starren Regelungen aus. Dementsprechend astronomisch ist die Größenordnung des Kapitalaufwands, der sich unter verschiedenen Annahmen ergibt. Die UNCTAD geht von 12 Mrd. \$ für die Einrichtung und

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

A. Borrmann, D. W. Vogelsang, K. Grimm, W. Künne, M. R. Schams

ZUM VERHÄLTNIS VON AUSSENWIRTSCHAFTS- UND ENTWICKLUNGSPOLITIK

Die Untersuchung beginnt mit Aussagen der theoretischen Wirtschaftspolitik, die als Grundlage für die zu behandelnde Problematik wichtig sind. Im zweiten Teil werden Grundsätze und Ziele der gegenwärtigen Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik dargestellt und die Bedeutung außenwirtschaftlicher Beziehungen für die Entwicklungsländer und die Bundesrepublik Deutschland erfaßt. Der dritte Teil analysiert wesentliche Instrumente der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik im Hinblick auf die interdependenten Wirkungen. Im letzten Teil wird schließlich der Versuch unternommen, Möglichkeiten und Grenzen einer harmonischen Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik aufzuzeigen.

Großoktav, 409 Seiten, 1975, brosch. DM 46,—

ISBN 3-87895-130-2

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

1,8 Mrd. \$ für die Unterhaltung der für Lagerhaltung vorgesehenen Rohstoffe pro Jahr aus. Die Europäer – erfahren aufgrund ihrer abkommensähnlichen Regelungen auf dem Agrarmarkt – rechnen mit dem doppelten bis dreifachen Aufwand. Das ist ohne Zweifel kaum finanzierbar – vor allem nicht ausschließlich aus Mitteln der Entwicklungspolitik.

Zu realistischeren Größenordnungen für die Praxis gelangt man aber, wenn man stufenflexible Abkommen einführen würde. Eine große Bandbreite und die Preisanpassung bei Vorliegen der genannten Indikatoren läßt den Lagerhaltungsbedarf erheblich kleiner ausfallen. Außerdem ist es wenig sinnvoll,

stets mit Zahlen zu hantieren und zu argumentieren, die sich auf alle von der UNCTAD vorgeschlagenen Rohstoffe beziehen. Nach einer langen Periode mit einigen wenigen Rohstoffabkommen erscheint eine derartige Abkommenslawine nicht gerade sinnvoll. Denn zumindest in dem Punkt scheint unter den Verbraucherländern eine gewisse Einigkeit zu herrschen, daß Abkommen wegen der unterschiedlichen Verhältnisse auf den einzelnen Rohstoffmärkten nur von Fall zu Fall abzuschließen sind.

Notwendige Flankierung

Die stufenflexible Gestaltung der Abkommen ist im Grunde lediglich eine Weiterentwicklung

des lange bestehenden Zinnabkommens. Sie könnte einen gangbaren Weg zwischen den harten Forderungen der Entwicklungsländern und der starren Haltung der marktwirtschaftlichen Länder darstellen. Denn sie kommt dem Interesse beider Seiten an der Ausschaltung extremer Schwankungen entgegen. Sie wäre auch für die Bundesrepublik annehmbar.

Steigern ließe sich die entwicklungspolitische Effizienz eines solchen Instruments durch die zusätzlichen Vereinbarungen über ein Kreditsystem zum Ausgleich von Exporterlösrückgängen sowie durch handelspolitische und privatwirtschaftliche Unterstützung der Diversifizierung in den Rohstoffländern.

Gerhard Schröder

Rohstoffabkommen – entwicklungspolitische Chance oder Illusion?

Der dem Bundeskabinett kürzlich vom Interministeriellen Staatssekretär-Ausschuß für Rohstoff-Fragen vorgelegte Sachbericht zur Rohstoffpolitik enthält unter anderem die Aussage, daß die kontinuierliche und ausreichende Rohstoffversorgung der Bundesrepublik „nur durch weltweite Zusammenarbeit unter den Industriestaaten wie auch zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern gesichert und erleichtert werden (kann)“. Mit anderen Worten: Eine gute Rohstoffversorgungspolitik ist in erster Linie eine sinnvolle Außenwirtschaftspolitik im Bereich der Rohstoffe.

Mit der Versorgungsfrage ist für die Bundesrepublik wie für andere rohstoff-importabhängige Industriestaaten der vordergründig wichtigste rohstoffpolitische Aspekt angesprochen. Für die Entwicklungsländer dagegen, die in der Mehrzahl stark von ihrer Rohstoffproduktion abhängig sind, ist die internationale Rohstoffpolitik immer mehr zum Vehikel einer Entwicklungspolitik geworden, wie sie sie sich vorstellen. Den Ansatz für eine Verbesserung ihrer Situation suchen die Entwicklungsländer daher heute in starkem Umfange bei Maßnahmen im Rohstoffbereich. Die unterschiedlichen Auf-

fassungen darüber, wie diese Maßnahmen auszusehen haben, wenn sie einerseits die Dritte Welt verstärkt in die Weltwirtschaft integrieren und andererseits die traditionellen weltwirtschaftlichen Marktäufe nicht behindern sollen, haben das Klima der vorausgegangenen internationalen Konferenzen bestimmt.

Terrainverlust

Für die westlichen Industrieländer hat der unbefriedigende Ausgang dieser Konferenzrunden rückblickend zu einem nicht unerheblichen Terrainverlust geführt, der es ihnen heute immer

schwerer macht, in der Rohstoff-Frage noch eine konsequent liberale Haltung einzunehmen. Im Pariser Nord-Süd-Dialog und bei der 4. Welthandelskonferenz in Nairobi steht daher der Forderung der Entwicklungsländer nach Realisierung des Integrierten Rohstoffprogramms der UNCTAD das Angebot der westlichen Industrieländer gegenüber, einzelne Rohstoffe daraufhin zu überprüfen, ob sie für internationale Rohstoffabkommen geeignet sind.

Für die Beurteilung der in der Diskussion befindlichen Vorschläge ist von folgender Situation auszugehen:

□ Entwicklungsländer und rohstoffproduzierende Länder sind nicht identisch. Nur wenige Produkte, namentlich die tropischen, wie Kaffee, Kakao, Tee und Jute, werden größtenteils in Entwicklungsländern produziert. Bei den meisten Industrierohstoffen ist ihr Produktions- und Nettoexportanteil weitaus geringer; er hat zudem in der letzten Dekade durchweg noch abgenommen. Insgesamt stammt mehr als die Hälfte der am Weltmarkt angebotenen Rohstoffe aus Industrieländern.

□ Andererseits spielen die Rohstoffexporte für die Zahlungsbilanzsituation nicht weniger Ent-

wicklungsländer, insbesondere derjenigen, die nur über wenige Produkte verfügen, eine dominierende Rolle.

□ Nachdem sich die Entwicklungsaussichten der Entwicklungsländer noch zu Beginn der siebziger Jahre als Folge des kräftigen Wirtschaftsaufschwunges der westlichen Welt sichtbar verbessert hatten, sind die nicht-rohölproduzierenden Länder unter ihnen durch die Ölpreiskrise und die dadurch verschärfte Rezession der Weltwirtschaft erneut in eine sehr schwierige Lage gebracht worden. Bei wachsender Verschuldung der Dritten Welt, die für 1975 auf insgesamt etwa 120 Mrd. US\$ geschätzt wird, verschärfen sich vor allem in den „least developed countries“ die Probleme. Auch die Zahlungsbilanzschwierigkeiten dieser Länder nehmen zu. Ihre Forderung nach einer internationalen Umschuldungskonferenz, die in jüngster Zeit immer unübersehbarer neben ihre Forderung nach Schaffung neuer Strukturen in der Weltwirtschaft tritt, kann daher nicht überraschen.

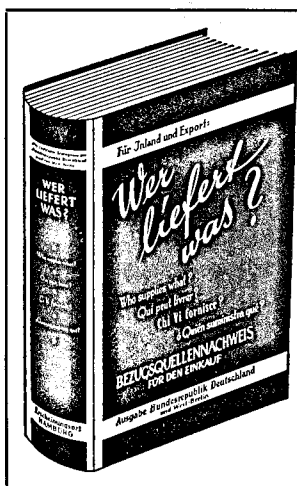
□ Angesichts der angespannten Haushaltslage in mehr oder minder allen westlichen Industriestaaten wird sich deren öffentliche Entwicklungshilfe auf absehbare Zeit kaum nennenswert

erhöhen lassen. Ob die Bundesrepublik und andere EG-Staaten ihre bei der 7. UN-Sondergeneralversammlung erklärte Absicht verwirklichen können, bis 1980 0,7 % ihres Bruttosozialprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe zu verwenden, muß bezweifelt werden.

Abkehr von liberalen Prinzipien

Vor diesem Hintergrund sind die in der Diskussion befindlichen Maßnahmen im Rohstoffbereich zu beurteilen. Unter ihnen ragt das Integrierte Rohstoffprogramm der UNCTAD als die dirigistischste Form der Intervention im Rohstoffsektor hervor. Die mit diesem Konzept angestrebte globale Reglementierung einer Vielzahl von Rohstoffmärkten durch internationale Vorratslager und multilaterale Liefer- und Abnahmeverpflichtungen zu indexierten Preisen würde in der Tat eine Abkehr von den geltenden, im Kern liberalen Prinzipien des internationalen Güterauswechsels bedeuten.

Wer den ordnungspolitischen Eigenwert der geltenden Weltwirtschaftsordnung nicht als ausreichendes Argument gegen den Corea-Plan ansieht, wird sich allerdings die Frage gefallen lassen müssen, welche Vorteile das Integrierte Programm den Ent-



Sie wissen es noch nicht

wie schnell Sie im
„Wer liefert was?“
 für jedes Erzeugnis
 Herstellerfirmen finden.

„Wer liefert was?“
 ist die komplette Bezugsquellenkartei
 in Buchform
 in 5 Sprachen
 und wird in aller Welt verwendet
 DM 38,45 incl. Mehrwertsteuer

Bezugsquellennachweis für den Einkauf „Wer liefert was?“ GmbH
 Ost-West-Straße 49 „Asiahaus“ - H A M B U R G 11 - Telefon 33 55 89 und 33 01 57

wicklungsländern bringen würde. Hier sind die überwiegend schlechten Erfahrungen mit bisherigen Erzeugerkartellen und Rohstoffabkommen nicht zu übersehen. Sie haben allenfalls kurzfristig eine Dämpfung der Preisausschläge bewirkt. Die meisten Versuche, durch überhöhte Preise einen verstärkten Finanztransfer zu erreichen, scheiterten an Substitutions- und Wiederverwendungsmaßnahmen der Verbraucherländer. Damit wurde auch das dritte Ziel, das mit Rohstoffabkommen verfolgt werden kann, die Ankurbelung des Verbrauchs, nicht erreicht. Schließlich haben alle bisherigen Abkommen für die Verbraucherländer nicht zu einer gesteigerten Versorgungssicherung geführt.

Scheitern bisheriger Abkommen

Die Gründe für das Scheitern bisheriger Rohstoffabkommen, die unter Beteiligung von Erzeuger- und Verbraucherländern zustande kamen, sind vielfältig. Sie reichen von der totalen Substituierbarkeit über die administrative Festsetzung nicht marktgerechter Preise bis zur Uneinigkeit unter den beteiligten Staaten (der Vorbehalt der Elfenbeinküste gegenüber dem bereits ausgehandelten neuen Kakao-Abkommen ist hierfür ein Anschauungsbeispiel par excellence). Hinzu kommen aufwendige Kontrollmechanismen und immer neue Umgehungsmöglichkeiten sowie produktspezifische Probleme beispielsweise bei der Bildung von Vorratslagern.

Diese und andere negative Einflußfaktoren müßten sich bei einer Reglementierung und zentralen Verwaltung vieler Rohstoffe notwendigerweise potenzieren. Die globale Steuerung der Rohstoffmärkte dürfte zudem mit außerordentlichen Verwaltungskosten verbunden sein, durch die andere Formen der Entwicklungshilfe reduziert wür-

den. Schließlich besteht die Gefahr, daß administrativ gesicherte Rohstoffexport-Erlöse, wie sie das Programm letztlich anstrebt, in den Entwicklungsländern eher zu einer Verfestigung falscher Strukturen führen als zur Diversifikation anreizen würden.

Minimum an Voraussetzungen

Bedenken dieser Art sind auch gegenüber Rohstoffabkommen für einzelne Produkte nicht abwegig. Unter welchen Voraussetzungen Vereinbarungen zwischen Produzenten- und Verbraucherländern über Rohstoffe für beide Seiten akzeptabel sind, sollte daher sorgfältig geprüft werden, bevor sie getroffen werden.

Schon im Hinblick darauf, daß etwaige Vorteile aus Einzelabkommen stets nur wenigen Ländern zugute kommen, die über den jeweiligen Rohstoff verfügen, müßte sich ihre Zielsetzung auf die Abschwächung extremer Preisschwankungen konzentrieren. Über eine größere Stabilität der Marktpreise wäre ein langfristig besseres Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage anzustreben.

Die Erfahrung zeigt ferner, daß selbst bei einer so begrenzten Zielsetzung das Funktionieren von Abkommen unwahrscheinlich ist, wenn nicht wenigstens ein Minimum an Voraussetzungen gegeben ist: Hierzu gehören die Einbeziehung aller wesentlichen Produzenten- und Verbraucherländer, weitgehend homogene Interessen der Produzentenländer und konkurrenzfähige Produktionskosten in den Förderländern. Daneben bedarf es einer sorgfältigen Analyse, mit welchem Instrumentarium sich im Einzelfall am ehesten ein Marktgleichgewicht herstellen läßt. Dabei verdient unter mehreren Möglichkeiten durchweg diejenige den Vorzug, die am ehesten die Aufrechter-

haltung der Marktmechanismen garantiert. Beispielsweise sollten Preismargen auch dann, wenn sie revisibel sind, weit genug sein, um die Bildung marktgerechter Preise zu gestatten. Für die Wahl zwischen buffer stocks, Exportquoten und ähnlichen Interventionsmitteln wird es auf die Struktur des einzelnen Rohstoffmarktes ankommen.

Entwicklungspolitische Alternativen

Schließlich werden formelle Warenabkommen generell in ihrer Effizienz gegen andere Formen der Kooperation abzuwägen sein. Dies betrifft die Intensität der vertraglichen Bindung; losere Formen des Kontakts zwischen Produzenten und Verbrauchern dürften nach den bisherigen Erfahrungen formellen Abkommensmodellen häufig vorzuziehen sein.

Ist der Erfolg etwaiger künftiger Rohstoffabkommen somit keineswegs sicher, entsteht die Frage nach entwicklungspolitischen Alternativen. Langfristig dürfte an einer entwicklungspolitischen Überprüfung der Handelspolitik nicht vorbeizukommen sein. Die Öffnung der Märkte der Industrieländer für die Produkte der Entwicklungsländer durch konsequenten Ausbau der Zollpräferenzen, Abbau des Zollschatzes im Halbwarenbereich und der Importbelastungen für landwirtschaftliche Produkte sowie andere handelsfördernde Maßnahmen der Industrieländer bieten sich auf längere Sicht als das noch immer wirksamste Erfolgsrezept an. Eine spontane Wende ist allerdings auch von einer noch so radikalen Beseitigung von Handelshemmnissen nicht zu erwarten. Dafür sind die Entwicklungsländer selbst durchweg noch zu wenig auf einen verstärkten Außenhandel eingestellt. Hier wird viel von ihrer Eigenleistung abhängen.

Kurzfristig sind Maßnahmen denkbar, die geeignet erscheinen, den Entwicklungsländern eine bessere Ausgangsposition zu verschaffen. Hierzu gehört eine erweiterte Ausgleichsfinanzierung, die sich nicht nur an den Rohstoffexporten der einzelnen Entwicklungsländer orientiert, sondern weitere Kriterien, wie die Handels- und Zahlungsbilanzsituation, das Bruttosozialprodukt und die Wirtschaftsstruktur, für die Ausgleichszahlungen berücksichtigt. Neben das System der Ausgleichsfinanzierung könnten darauf abgestimmte Möglichkeiten einer Exporterlösstabilisierung treten, wobei die künftigen Erfahrungen mit dem Lomé-Abkommen eingebracht werden sollten.

Diese Maßnahmen scheinen nach wie vor am ehesten geeignet zu sein, den Niveau-Unterschieden innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer Rech-

nung zu tragen. Indes sollte nicht verkannt werden, daß die weltweite Finanzknappheit ihren Wirkungen Grenzen setzt.

Grenzen des Machbaren

Eine gleichgewichtige Verteilung des Wohlstands in der Welt ist in den vergangenen Jahren unter dem Druck der Entwicklungsländer und im Zuge zunehmender Unsicherheit der westlichen Industrieländer über die moralische Rechtfertigung ihrer ökonomischen Führungsrolle zu einer fast weltweit anerkannten Wertvorstellung geworden. Es steht hierzu nicht im Widerspruch, wenn die Industrieländer an einer auf liberalen Grundprinzipien beruhenden Weltwirtschaftsordnung festhalten, weil sie immer noch das überzeugendste Modell zur Produktion von Wohlstand ist. Dem Trend zum Dirigismus aus kurzfristigen taktischen Überlegungen heraus nachzugeben, würde

wenig weiterführen und könnte sich auf den zweiten Blick als gefährlich erweisen. Vernünftigen Weiterentwicklungen braucht eine solche Haltung, die sich ihrer Sache aus Überzeugung sicher ist, nicht entgegenzustehen. Das Risiko, daß sich die wirtschaftlichen Probleme der Gegenwart alsbald einer geschwächten Welt erneut und verstärkt präsentieren, sollte aber nicht durch übereilte Experimente vergrößert werden. Viele der auf dem Markt der Reformen gehandelten Rezepturen haben heute vielleicht nicht einmal mehr Aussicht, von allen Repräsentanten der Entwicklungsländer als hilfreich akzeptiert zu werden. Denn auch bei ihnen scheint – jenseits aller an den Tag gelegten Bereitschaft zur Einmütigkeit – die Einsicht zu wachsen, daß auch in den weltwirtschaftlichen Geschehensabläufen dem Machbaren Grenzen gesetzt sind.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Franz Jürgen Jägerler

DIE ROHSTOFFABHÄNGIGKEIT DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Die Bundesrepublik Deutschland ist als viertgrößte Industrienation eines der Hauptverbraucherländer von Rohstoffen. Sie selbst verfügt jedoch nur über einen verschwindend geringen Teil der gesamten heute bekannten Rohstoffreserven. Die relative Unsicherheit in der Versorgung mit notwendigen Rohstoffen drang allerdings erst während der „Erdölkrise“ in das Bewußtsein einer breiteren Öffentlichkeit. In der vorliegenden Studie werden vor dem Hintergrund umfassenden statistischen Materials der Grad der Rohstoffabhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland für eine breite Palette von Rohstoffen dargestellt und besondere potentielle Engpaßbereiche der Rohstoffversorgung analysiert.

Großoktav, 201 Seiten, 1975, Preis brosch. DM 34,-

ISBN 3-87895-128-0

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG