

Seitz, Konrad

Article — Digitized Version

Die Verhandlungen über einen gemeinsamen Rohstoff-Fonds: UNCTAD

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Seitz, Konrad (1978) : Die Verhandlungen über einen gemeinsamen Rohstoff-Fonds: UNCTAD, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 2, pp. 93-97

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135162>

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.

Die Verhandlungen über einen gemeinsamen Rohstoff-Fonds

Konrad Seitz, Bonn

Der „Gemeinsame Fonds“ zur Finanzierung des Integrierten Rohstoffprogramms ist für die Entwicklungsländer Symbol einer neuen, gerechteren Weltwirtschaftsordnung. In den Industrieländern gilt er demgegenüber vielen als Symbol für den Versuch, das liberale Weltwirtschaftssystem durch einen weltweiten Dirigismus zu ersetzen. Erneute Verhandlungen sind für den kommenden April vorgesehen. Ist eine Einigung in Sicht?

An der Frage eines gemeinsamen Fonds drohte 1976 die Vierte Welthandels- und Entwicklungskonferenz in Nairobi zu scheitern. Erst im letzten Augenblick gaben die westlichen Industrieländer nach. Sie willigten in Verhandlungen über einen solchen Fonds ein, ließen jedoch – nach ihrem Verständnis – weiterhin offen, ob es einen gemeinsamen Fonds geben sollte. Im März 1977 wurde nach drei vorbereitenden Treffen die Verhandlungskonferenz über einen gemeinsamen Fonds termingerecht in Genf einberufen. Sie vertagte sich nach vier Wochen ergebnislos. Die Stimmung blieb jedoch einigermaßen versöhnlich, da kurz vor der Vertagung die EG-Länder auf ihrem Gipfeltreffen in Rom der Errichtung eines gemeinsamen Fonds grundsätzlich zugestimmt hatten.

Den endgültigen Durchbruch in der Frage des „Ob“ brachte der Abschluß der Pariser Konferenz über Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit (KIWZ) im Juni 1977. Die Europäische Gemeinschaft und die anderen westlichen Teilnehmerländer stimmten zu, einen gemeinsamen Fonds zu errichten, der „als Schlüsselinstrument dienen sollte, um die vereinbarten Ziele des Integrierten Programms zu erreichen“. So vorbereitet, begann am 7. November 1977 die zweite Phase der Genfer Verhandlungskonferenz. Doch der positive Abschluß, zu dem man sich auf der KIWZ verpflichtet hatte, wurde nicht erreicht. Die Entwicklungsländer beantragten einen Tag vor dem geplanten Ende den Abbruch der Konferenz und brachten die Frage vor die 32. Generalversammlung der Vereinten

Nationen in New York. Dort wurde bei Stimmenthaltung der meisten westlichen Länder eine Resolution verabschiedet. Sie fordert diejenigen entwickelten Länder, die dies noch nicht getan hatten, dazu auf, den Grundelementen zuzustimmen, die einen gemeinsamen Fonds zum Schlüsselinstrument des Integrierten Programms machen würden. Sie beauftragt weiter den UNCTAD-Generalsekretär, Konsultationen abzuhalten, um frühzeitig im Jahr 1978 die Verhandlungskonferenz erneut einzuberufen.

Als Termin der dritten Konferenzphase ist April 1978 im Gespräch. Man kann jedoch bezweifeln, ob bis dahin die Meinungen innerhalb der einzelnen Gruppen bereits genügend weiterentwickelt sind, um eine Einigung über die Prinzipien des Fonds erreichbar zu machen.

Problem der Ausgleichslager

Der „Gemeinsame Fonds“ ist das politische Symbol. Das zentrale Problem liegt jedoch in den Rohstoff-Ausgleichslagerabkommen, zu deren Finanzierung er geschaffen werden soll. Wer solche Abkommen ablehnt, muß auch einen gemeinsamen Fonds von vornherein ablehnen.

Welchem Ziel sollen Ausgleichslager dienen? Sollen sie – wie ihr Name impliziert – die oft extremen kurz- und mittelfristigen Schwankungen der Rohstoffpreise dämpfen und diese Preise um den langfristigen Markttrendpreis herum stabilisieren? Oder sollen sie versuchen, die Rohstoffpreise über den langfristigen Trendpreis hinauszuhoben und auf diesem überhöhten Niveau zu halten? Im ersten Fall könnten die Rohstoffabkommen einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Weltwirtschaft leisten und würden den Erzeuger- und den Verbraucherländern mikroökonomische Effizienz-

Dr. Konrad Seitz, 44, ist Mitglied des Planungsstabs des Auswärtigen Amtes. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

und makroökonomische Wachstumsgewinne bringen¹⁾. Im zweiten Fall würden sie die Weltwirtschaft in wachsenden Dirigismus und Ressourcenverschwendung hineintreiben.

Einwände gegen Rohstoffabkommen

Diejenigen, die Ausgleichslagerabkommen ablehnen, tun dies zumeist wegen der Besorgnis, daß diese Abkommen auf ein Preiserhöhungssystem nach dem Vorbild der EG-Agrarmarktordnung hinauslaufen würden – auf ein System also, das durch unbegrenzte Lagerkäufe überhöhte Preise garantiert. Zu dieser umstrittenen Frage kann in diesem Rahmen nur so viel gesagt werden: Das UNCTAD-System von Ausgleichslagern ist so, wie es vorgeschlagen ist, *kein* System zur Preiserhöhung. Und dementsprechend unterscheidet sich auch der gemeinsame Fonds grundlegend von dem Garantiefonds der EG:

Der EG-Fonds wird durch *jährliche* Zahlungen aus dem EG-Haushalt gespeist (im Jahre 1977: über 23 Mrd. DM). Der von UNCTAD vorgeschlagene Fonds dagegen ist auf eine *einmalig* aufzubringende, feste Summe begrenzt (im Endstadium: 6 Mrd. US\$).

Der EG-Fonds, der zu überhöhten Preisen eine strukturelle Überproduktion aus dem Markt nimmt, macht Verluste, die aus dem EG-Haushalt gedeckt werden. Der UNCTAD-Fonds dagegen soll sich, einmal errichtet, selbst tragen. Er soll aus dem Darlehensgeschäft mit den Abkommen Gewinne erwirtschaften. Ebenso sollen auch die Abkommen, die zu niedrigen Preisen kaufen und zu hohen Preisen verkaufen, Gewinne machen.

Man mag die zuletzt erwähnte Annahme für zu optimistisch halten. Deutlich ist jedenfalls: die Absicht der Ausgleichslager, so wie sie jetzt geplant sind, ist nicht die Erhöhung, sondern die Stabilisierung der Rohstoffpreise.

Dies schließt die Gefahr nicht aus, daß ein als Stabilisierungssystem gegründetes Integriertes Programm auf längere Frist unter dem ständigen Druck der Produzenten zu einem Preiserhöhungs-

system entartet. Gegen diese Gefahr lassen sich jedoch in die Rohstoffabkommen ausreichende Sicherungen einbauen. Solche Sicherungen sind vor allem: Stimmgleichgewicht zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern in den Abkommen (Beschlüsse bedürfen der Mehrheit beider Gruppen); feste Höchstgrenzen für Lager; flexible Preisspannen, die die Möglichkeit geben, zu hohe Mindestpreise und zu tiefe Höchstpreise schnell zu korrigieren. Daß sich in den Verhandlungen das Stabilisierungsziel und Sicherungen für dieses Ziel durchsetzen lassen, dafür liefern die in den letzten Jahren abgeschlossenen Abkommen über Zinn, Kakao und Kaffee den Beweis²⁾.

Es bleibt ein zweiter Einwand: Rohstoffabkommen seien auch dann, wenn sie sich mit dem Ziel der reinen Preisstabilisierung begnügten, „funktionsunfähig“, wie die Erfahrung etwa mit den Abkommen über Zinn, Kaffee und Kakao lehre. Bei diesem Einwand muß man sich jedoch bewußt machen, worauf sich das Pauschalurteil „funktionsunfähig“ konkret richtet. Was die Erfahrung lehrt, ist dies: die Abkommen der Vergangenheit konnten im allgemeinen den Mindestpreis halten, sie erwiesen sich jedoch als machtlos gegenüber Preishaussen. Richtiger konzipierte Abkommen, die mit ausreichenden Ausgleichslagern ausgestattet sind, könnten hier jedoch bessere Ergebnisse bringen. Ganz wird sich eine Preisstabilisierung nach oben zwar nicht erreichen lassen, denn dies setzte Ausgleichslager von einem Umfang voraus, wie sie weder zu finanzieren noch – zu Mindestpreisen – anzukaufen sind. Erreichbar aber ist eine wesentliche Dämpfung von Preishaussen. Anders als bei reinen Quotenabkommen können sich also bei Ausgleichslagerabkommen durchaus auch die Verbraucher einen Nutzen erhoffen.

Die UNCTAD strebt Ausgleichslagerabkommen für folgende zehn Rohstoffe an: Kakao, Kaffee, Tee, Zucker, Baumwolle, Jute, Hartfasern, Kautschuk, Kupfer, Zinn. Es ist so gut wie sicher, daß es nicht bei all diesen zehn Rohstoffen zu Ausgleichslagern kommt. Wahrscheinlich ist der Abschluß eines Ausgleichslagerabkommens für Kautschuk, möglich ist er für Tee, Kaffee, Kupfer, Jute. Für Zinn und Kakao bestehen bereits Abkommen mit internationalen Ausgleichslagern. Nationale Ausgleichslager sind im Zuckerabkommen vorgesehen.

Nach dem derzeitigen Stand könnte es also zu fünf bis maximal acht Ausgleichslagern kommen.

¹⁾ Aus dieser Erwägung hatte bereits Keynes nach dem Zweiten Weltkrieg vorgeschlagen, ein weltweites System von Rohstoff-Ausgleichslagern zu errichten. Die extreme Rohstoffpreishaussse 1972 bis Mitte 1974 hat in den angelsächsischen Ländern in jüngster Zeit die Aufmerksamkeit der Ökonomen wieder auf den Nutzen gelenkt, den gerade auch die Verbraucherländer von stabileren Rohstoffpreisen hätten. Vgl. u. a. Nicholas Kaldor: *Inflation and Recession in the World Economy*, in: *The Economic Journal*, Dezember 1976, S. 703–714, und Jere R. Behrman: *International Commodity Agreements*, Washington 1977. Das neue Denken führte in der amerikanischen Administration bereits zu einer Neubewertung von Ausgleichslagerabkommen. So erklärte der Unterstaatssekretär im amerikanischen Finanzministerium, Fred Bergsten, im Juni 1977 vor dem Kongreßunterausschuß über Wirtschaftliche Stabilisierung, Präsident Carter habe internationale Rohstoffabkommen zu einem „integralen Bestandteil seines Anti-Inflationsprogramms gemacht“. Und er begründete dies folgendermaßen: „Sharp fluctuations in the prices of primary commodities, both agricultural products and industrial raw materials, have been an important factor in triggering and sustaining inflation. Inflation, in turn, has triggered increased unemployment.“

²⁾ In allen drei Abkommen wurde der Mittelpreis der Preisspanne sehr vorsichtig angesetzt und dürfte eher unter dem Markttrendpreis liegen. Beschlüsse kommen nur mit Mehrheit sowohl der Erzeuger- wie der Verbraucherländer zustande (praktisch gibt dies den großen Verbraucherländern ein Vetorecht); die Ausgleichslager – bei Kaffee gibt es keine Lager – haben feste Höchstgrenzen. Gleiches gilt für das geplante Kautschukabkommen. Hier fordern die Produzenten selbst und von vornherein, die Mindestpreise so anzusetzen, daß Kautschuk gegenüber den synthetischen Ersatzstoffen wettbewerbsfähig bleibt; das Ausgleichslager soll auf 400 000 t begrenzt sein.

Damit aber würde ein gemeinsamer Fonds sinnvoll; denn gemeinsame Finanzierung dieser Lager könnte beträchtliches Kapital sparen: Ungenutzte Mittel bei den einen Abkommen könnten anderen Abkommen, die gerade in einer Periode des Kaufens sind, zur Verfügung gestellt werden. Nach UNCTAD-Schätzungen wären auf diese Weise Einsparungen von 25 % möglich (Maximalbedarf für Ausgleichslager der zehn Kernrohstoffe: bei getrennter Finanzierung 6 Mrd. \$, bei gemeinsamer Finanzierung 4,5 Mrd. \$).

Vorstellungen der Entwicklungsländer

In der November-Konferenz legten die Gruppe der „77“ (= Entwicklungsländer) und die B-Gruppe (= westliche Industrieländer) Positionspapiere über die Grundelemente eines gemeinsamen Fonds vor³⁾. Die sozialistischen Industrieländer blieben bei ihrer abwartenden Haltung. Sie betonten, daß sie der „Idee“ eines gemeinsamen Fonds zustimmten, wiesen aber gleichzeitig darauf hin, die Instabilität der Rohstoffpreise sei ein Problem der „kapitalistischen Weltwirtschaft“, mit dem sie nichts zu tun hätten. Damit ist weiter offen, ob sie sich an einem Fonds finanziell beteiligen würden. Soweit sie sich zu konkreten Fragen äußerten, lagen die Stellungnahmen praktisch auf der Linie der westlichen Länder.

Nach der *Konzeption der „77“* sollen Struktur und Operationsweise eines gemeinsamen Fonds durch folgende Elemente bestimmt sein:

(a) *Größe*: 6 Mrd. US\$. In der *Anfangsphase* zunächst 3 Mrd. \$, davon 1 Mrd. Eigenkapital und 2 Mrd. in Form einer Ermächtigung zur Kreditaufnahme. *Später* Aufstockung um maximal weitere 3 Mrd. \$ bei gleicher Unterteilung.

(b) *Mittelaufbringung*: Das Eigenkapital wird von den Mitgliedstaaten direkt in den Fonds einbezahlt. Nach dem Beitragsschlüssel, der den „77“ vorschwebt, würden von der Gesamtsumme entfallen: 70 % auf die westlichen Industrieländer, 12 % auf die sozialistischen Industrieländer und China; 18 % auf die Entwicklungsländer. Die *Kredite* würden von den Mitgliedsländern, den internationalen Organisationen und vom Kapitalmarkt kommen.

(c) *Operationsweise*: Der Fonds ist ein reines Finanzierungsinstrument und interveniert nicht selbst auf den Rohstoffmärkten. Er finanziert im allgemeinen Ausgleichslager nur im Rahmen von Abkommen. Er darf jedoch nach noch festzusetzenden Regeln Lagerkäufe *außerhalb* von Abkommen dann finanzieren, wenn für den betreffenden Rohstoff kein Abkommen besteht oder ein bestehendes Abkommen kein Lager vorsieht.

³⁾ Unctad-Dokumente TD/IPC/CF/Conf./L. 4 und L. 5. Vgl. für das folgende auch den Bericht über die Konferenz TD/IPC/CF/Conf./L. 7 und Add. 1.

(d) *Stimmrechte*: Den Entwicklungsländern fällt eine „entscheidende Rolle“ zu.

Die von den „77“ vorgeschlagenen Grundelemente des Fonds stoßen bei den westlichen Industrieländern auf eine Reihe schwerwiegender Bedenken:

Zu (a) und (b): Der gemeinsame Fonds würde zeitlich *vor* den Abkommen und unabhängig von ihnen entstehen. Die Finanzierungsfrage würde also geregelt werden, bevor überhaupt noch feststeht, wie viele Ausgleichslagerabkommen zustande kommen und welchen Finanzbedarf sie haben. Die Absicht der Entwicklungsländer ist, den Fonds auf diese Weise zu einem „Katalysator“ zu machen, der den Abschluß von Abkommen erleichtert. Für die Industrieländer ergibt sich hieraus umgekehrt die Gefahr, daß sie in den Verhandlungen über die Ausgleichslager und über die Zielpreise und Preisspannen unter Druck geraten. Diese Besorgnis muß um so stärker sein, als die Selbstbeteiligung der rohstoffproduzierenden Entwicklungsländer an der Finanzierung der Lager sehr gering ist. Nur ein Drittel des Finanzbedarfs wird durch Eigenkapital des Fonds aufgebracht, davon wiederum entfallen auf die Entwicklungsländer nur 18 %. Wie die vorzeitige Errichtung des Fonds so würde auch die Struktur der Mittelaufbringung zur Folge haben, daß die Anreize für die Entwicklungsländer, realistischen Zielpreisen in den Abkommen zuzustimmen, wesentlich abgeschwächt werden.

Zu (c): Entscheidendes Ziel der westlichen Industrieländer ist es, zweifelsfrei sicherzustellen, daß Ausgleichslagerkäufe ausschließlich der Preisstabilisierung dienen. Eine Ermächtigung des Fonds, Lagerkäufe auch außerhalb von Abkommen zu finanzieren, müßte dieses Ziel gefährden. Sie liefe zudem auf finanzielle Verpflichtungen in unbekannter Höhe hinaus.

Zu (d): Eine alleinige Kontrolle des Fonds durch die Entwicklungsländer ist naturgemäß für die Industrieländer nicht annehmbar.

Vorschlag der Industrieländer

Der Konzeption eines Fonds mit Eigenkapital plus Kreditaufnahmemöglichkeit setzen die *westlichen Länder* ein „Pooling“-System plus Kreditaufnahmemöglichkeit gegenüber. Es baut auf den Abkommen als Grundlage auf: Die Abkommen setzen die Preisspannen und den Höchstumfang der Ausgleichslager fest. Daraus ergibt sich ihr maximaler Finanzierungsbedarf. Dieser wird gedeckt, indem die Mitgliedsländer 75 % der benötigten Mittel in die Abkommen bar einzahlen und die restlichen 25 % als abrufbares Kapital zur Verfügung stellen. Die Abkommen wiederum legen ihre Mittel in einem gemeinsamen Fonds zusammen, der folgende Grundelemente aufweist:

(a) *Größe*: Addierter Finanzierungsbedarf der einzelnen Abkommen; die Endgröße steht also erst fest, wenn alle Abkommen abgeschlossen sind.

(b) *Mittelaufbringung*: Erzeuger- und Verbraucherländer tragen im Grundsatz je die Hälfte des Gesamtbeitrags zu den einzelnen Abkommen.

(c) *Operationsweise*: Die Abkommen deponieren ihre Barmittel (= 75% des Maximalbedarfs) im Fonds und erhalten dafür Zinsen. Sie können diese Einlagen jederzeit abziehen und haben darüber hinaus einen Anspruch, vom Fonds zusätzlich Kredite in Höhe von 25% ihres Maximalbedarfs aufzunehmen. Der Fonds finanziert diese Kredite aus ungenutzten Einlagen. Reichen diese nicht aus, so kann er seinerseits bis zu 25% des addierten Maximalbedarfs am Kapitalmarkt aufnehmen. Als Sicherheit für diese Kredite kann er Lagerscheine und Ansprüche der Abkommen auf abrufbares Kapital anbieten.

(d) *Mitgliedschaft und Stimmrechte*: Nach der Logik des Systems müßten die Abkommen Mitglieder des Fonds sein. Dies würde ein Stimmgleichgewicht zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern bedeuten. Bei universaler Mitgliedschaft der einzelnen Staaten müßte eine Regelung gefunden werden, die sowohl die Interessen der Erzeuger wie die der Verbraucher schützt.

Unerfüllte Forderungen

Der Vorschlag der westlichen Industrieländer setzt an die Stelle eines „Fonds“ eine (eigenkapitallose) Spezialbank. Grundgedanke dieser Konstruktion ist es, die Autonomie der Abkommen – die auch die Entwicklungsländer anerkennen – praktisch abzusichern. Die Ziehungs- und Kreditrechte der Abkommen sind automatisch. Der Fonds verfügt also über keinen Hebel, mit dessen Hilfe er die Politik der Abkommen beeinflussen könnte.

Bei dem westlichen „Pooling“-System bleiben jedoch zwei wichtige Forderungen der „77“ unerfüllt, die Forderung nach einer „Katalysator-Rolle“ des Fonds und die Forderung, die finanzielle Belastung der Entwicklungsländer möglichst gering zu halten:

Die „Katalysator-Rolle“ des Fonds fällt weg. Der Fonds tritt erst in Existenz, wenn Abkommen abgeschlossen sind und ihm beitreten. Keine Abkommen, kein Fonds! Die Verbraucherländer haben allerdings zugesagt, in künftigen Ausgleichslagerabkommen ihren Anteil an der Finanzierung zu tragen.

Die finanzielle Belastung der Entwicklungsländer, die Mitglieder von Ausgleichslagerabkommen sind, ist ungleich höher als nach dem Vorschlag der „77“. Bei einem Kupferabkommen (Fi-

nanzierungsbedarf 1 bis 2 Mrd. \$!) müßten z. B. Sambia und Zaire ähnlich hohe Beiträge wie die Bundesrepublik Deutschland leisten.

Die Hauptaufgabe eines gemeinsamen Fonds ist die Finanzierung von Ausgleichslagern. Nach der Konzeption der Entwicklungsländer soll ein gemeinsamer Fonds jedoch auch eine Rolle in der Finanzierung anderer rohstoffpolitischer Maßnahmen erhalten. Die Finanzierung des Fonds soll sich dabei, so die UNCTAD-Vorstellungen, auf zwei Problembereiche konzentrieren:

Bei Rohstoffen, die zunehmend von synthetischen Ersatzprodukten verdrängt werden, soll er Maßnahmen unterstützen, die die Wettbewerbsfähigkeit dieser Rohstoffe steigern. Der Fonds würde Forschungs- und Entwicklungsvorhaben finanzieren, die das Ziel haben, die Produktionskosten dieser Rohstoffe zu senken, ihre Qualität zu verbessern und ihnen neue Anwendungsgebiete zu erschließen. Er würde ebenso den Aufbau weiterverarbeitender Kapazitäten fördern, und dies insbesondere dort, wo die synthetischen Rohstoffe in vertikal integrierten Unternehmen erzeugt und verarbeitet werden.

Der Fonds würde zweitens bei Rohstoffen Hilfe leisten, bei denen – auch ohne Substitution – eine Situation struktureller Überproduktion besteht. Der Fonds würde hier eine Umstrukturierungspolitik unterstützen, die darauf gerichtet ist, die Produktion einzuschränken und alternative Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Er würde die hierzu nötigen Investitionen finanzieren und Anpassungshilfe geben.

Diversifizierungsmaßnahmen

Bei den „anderen Maßnahmen“ geht es also um Diversifizierungsmaßnahmen, wie sie den Entwicklungsländern von den westlichen Ländern selbst seit jeher für eine marktwirtschaftliche Lösung der Rohstoffprobleme empfohlen werden. Ihr Nutzen und ihre Notwendigkeit sind unbestritten. Sie werden jedoch bereits in einem großen Umfang von den bestehenden internationalen Organisationen gefördert. So haben etwa die Weltbank und die drei regionalen Entwicklungsbanken für die Periode 1975 bis 1979 3 Mrd. \$ für solche „andere Maßnahmen“ eingeplant – eine Summe, die sie voraussichtlich nicht ausgeben können. Hinzu kommt, daß Kredite für Ausgleichslager kurz- oder mittelfristig und revolving sind, Kredite für „andere Maßnahmen“ dagegen langfristig sind und an die ärmsten Entwicklungsländer zu niedrigen Vorzugszinsen vergeben werden müßten. Die Finanzierung „anderer Maßnahmen“ durch den gemeinsamen Fonds würde also die Errichtung eines zweiten Kontos nötig machen, das vom Lagerfinanzierungskonto streng getrennt ist. Da-

her stellt sich die Frage, ob es wirtschaftlich wirklich sinnvoll oder gar notwendig ist, in die Finanzierung von Diversifizierungsmaßnahmen neben den bestehenden internationalen Institutionen eine weitere Organisation einzuschalten. Dieser Zweifel ist begründet.

Man muß jedoch klar sehen: Ohne einen „zweiten Schalter“ wird es eine Einigung über einen gemeinsamen Fonds nicht geben. Dies ergibt sich aus der Interessenkonstellation innerhalb der Gruppe der „77“: Am „ersten Schalter“ haben nur jene Entwicklungsländer ein eigenes Interesse, für deren Rohstoffe Ausgleichsagerabkommen zu erwarten sind. Die Mehrzahl der Entwicklungsländer und unter ihnen insbesondere viele afrikanische Länder können sich Vorteile dagegen nur von einem „zweiten Schalter“ erhoffen. Für die „77“ ist damit die Forderung nach einem „zweiten Schalter“ essentiell. Sie berührt auf der anderen Seite keine unaufgebbaren Interessen der westlichen Industrieländer. Hier sollte also Raum für Zugeständnisse sein.

Möglicher Kompromiß

Damit deutet sich die Basis für eine Kompromißlösung an: die westlichen Länder gestehen einen „zweiten Schalter“ zu, die Entwicklungsländer akzeptieren für den „ersten Schalter“ im wesentlichen das westliche „Pooling“-System.

Für den „zweiten Schalter“ sind eine Reihe von Einzelfragen zu klären: Höhe der Mittel (das UNCTAD-Sekretariat geht in seinem Modell davon aus, daß von den 3 Mrd. \$ Anfangsressourcen etwa 500 Mill. für „andere Maßnahmen“ verwendet werden); obligatorische Beiträge – freiwillige Beiträge – freiwillig abgestimmte Beiträge (im letzten Fall: soll der Westen eine adäquate Beteiligung der sozialistischen Länder zur Bedingung machen?); Finanzierung nur im Rahmen von Abkommen (dann müßte man bereit sein, eine Vielzahl von Abkommen zu schließen) oder auch außerhalb von Abkommen; und ähnliches mehr. Wichtig ist, daß der Fonds lediglich eine Finanzierungs- und Koordinierungsrolle übernimmt und dafür einen nur kleinen Stab hat. Die Evaluierung und Überwachung der Projekte muß Sache der Entwicklungsbanken bleiben. In diese Richtung gehen auch die Vorstellungen des UNCTAD-Sekretariats.

Im Bereich des „ersten Fensters“ müßten die westlichen Länder versuchen, bei grundsätzlicher Wahrung des „Pooling“-Systems den Interessen der Entwicklungsländer entgegenzukommen: Die finanzielle Belastung der Entwicklungsländer könnte verringert werden, indem das Verhältnis Eigenkapital zu Fremdkapital von 75:25 auf 50:50 herabgesetzt wird. Für die ärmsten Länder müß-

ten darüber hinaus noch weitere Erleichterungen geschaffen werden. Man könnte ferner daran denken, einen kleineren, „symbolischen“ Beitrag (etwa 100 bis 200 Mill. \$) im voraus *direkt* an den Fonds einzuzahlen, um ihn auch im Bereich des „ersten Schalters“ in Existenz zu bringen. Die Einzahlungen würden später auf die Beiträge zu den Abkommen angerechnet. Mit der Schaffung eines Anfangskapitals würde der Fonds wenigstens etwas von der „Katalysator-Rolle“ bekommen, wie sie die Entwicklungsländer fordern. Die Entwicklungsländer ihrerseits würden die Bedingung zugestehen, daß der Fonds Lagerkäufe ausschließlich im Rahmen von Abkommen finanziert. Sie würden weiter einwilligen, die Stimmrechtsfrage so zu lösen, daß keine Gruppe den Fonds kontrollieren kann.

Die politische Bedeutung

Es wird noch zähe und schwierige Verhandlungen erfordern, bis ein solches „Kompromißpaket“ geschnürt ist. Aber der Weg für eine Einigung ist vorgezeichnet. Am Ende dürften fünf bis acht Ausgleichsagerabkommen und einige Abkommen über „andere Maßnahmen“ sowie ein gemeinsamer Fonds stehen. Die Rohstoffprobleme würden dann endlich eine institutionelle Heimat gefunden haben, wie es bei Fragen des Handels mit Fertigwaren und Getreide seit langem im GATT und bei Währungsfragen im IWF der Fall ist.

Das wichtigste Ergebnis wird aber sein: Die Weltpolitik wird in den kommenden Jahrzehnten in steigendem Maße vom Nord-Süd-Gegensatz beeinflusst werden. Für die Erhaltung des Friedens und die Sicherung der weltwirtschaftlichen Stabilität wird es von größter Bedeutung sein, daß für diesen Interessengegensatz innerhalb eines kontinuierlichen und vielfältigen Verhandlungsprozesses immer aufs neue ein Ausgleich gefunden wird. Wer argumentiert, Rohstoffabkommen und ein gemeinsamer Fonds errichteten nur Gremien, in denen die Dritte Welt Druck auf die Industrieländer ausüben könne, verkennt die Zwänge einer global interdependent gewordenen Welt. Wo Staaten aufeinander angewiesen sind, können sie Konflikte nicht dadurch aus dem Weg gehen, daß sie sich weigern, über sie zu reden.

Die Wahl ist: durch rationalen Interessenausgleich eine stabile Zusammenarbeit zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zu schaffen und zu erhalten oder aber die Welt in eine irrationale Nord-Süd-Konfrontation und in Anarchie hineinzutreiben. Um diese Wahl geht es letztlich bei den Bemühungen, einen tragfähigen Kompromiß in den Fragen des Integrierten Rohstoffprogramms zu erreichen. Darin liegt die hohe außenpolitische wie außenwirtschaftliche Bedeutung der UNCTAD-Verhandlungen über einen gemeinsamen Fonds.