ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Adebahr, Hubertus

Article — Digitized Version

Zwischen politischem Erfolg und wirtschaftlichem Fehlschlag: Gemeinsamer Rohstoff-Fonds

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adebahr, Hubertus (1979) : Zwischen politischem Erfolg und wirtschaftlichem Fehlschlag: Gemeinsamer Rohstoff-Fonds, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 59, Iss. 12, pp. 616-622

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135388

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

GEMEINSAMER ROHSTOFF-FONDS

Zwischen politischem Erfolg und wirtschaftlichem Fehlschlag

Hubertus Adebahr, Berlin

Mit den auf der Genfer Rohstoffkonferenz der UNCTAD beschlossenen „Grundelementen eines gemeinsamen Rohstoff-Fonds" ist eine alte Forderung der Entwicklungsländer erfüllt worden. Wie sind die Aussichten zu beurteilen, daß der erzielte Kompromiß zu einem wirtschaftlichen Erfolg wird?

Im März dieses Jahres wurde auf der Genfer Rohstoffkonferenz der UNCTAD zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern eine Einigung über die „Grundelemente eines gemeinsamen Rohstoff-Fonds" erzielt. Die Entwicklungsländer sehen darin eine wichtige und längst fällige Etappe auf dem Weg zu dem von ihnen seit 1974 geforderten „integrierten Rohstoffprogramm". Aus der Sicht der Industrieländer, und zwar insbesondere derer, die sich – wie die USA und die Bundesrepublik – lange gegen die Einrichtung eines solchen Fonds gewehrt haben, handelt es sich demgegenüber in erster Linie um einen notwendigen politischen Kompromiß, der den politischen Druck seitens der Entwicklungsländer mindern und die Industrieländer vom Odium der böswilligen Nein-Sager befreien soll.

Der Umstand, daß die seit UNCTAD I 1964 in Genf ununterbrochen geführten Diskussionen und Verhandlungen über diese Thematik praktisch ergebnislos blieben, läßt die Ungeduld der Entwicklungsländer nur zu verständlich erscheinen, zumal sie dieser Problematik stets eine besonders hohe Bedeutung beimaßen und ihre Bemühungen auf diesem Gebiet noch verstärkten. Insofern dürfte sich wohl die Erwartung bestätigen, daß der erzielte Teilerfolg zu einer Minderung des Unmutes und damit des politischen Drucks seitens der Entwicklungsländer führt. Zweifelhaft erscheint indes, ob es hierdurch zu einer nachhaltigen Verbesserung der gegenseitigen Beziehungen kommen wird. Denn einmal müssen über die vereinbarten „Grundelemente" hinaus die konkreten Details des Rohstoff-Fonds ausgehandelt werden, und zum zweiten ist der Fonds nur ein, wenn auch wichtiges Teilstück der Rohstoffkonzeption der Entwicklungsländer. Es stehen also weitere Verhandlungen und Auseinandersetzungen bevor, die die erreichte Klimaverbesserung alsbald ins Gegenteil verkehren können.

Wichtiger noch für das langfristige politische Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern dürfte jedoch der Erfolg der jetzigen und zukünftigen Regelungen und Maßnahmen sein. Der Rohstoff-Fonds, selbst wenn er heute von den Entwicklungsländern begrüßt wird, kann sich im Falle eines Mißerfolgs als gefährlicher politischer Bumerang für die Industrieländer erweisen. Denn dauerhafte politische Erfolge sind auch mit noch so populären Maßnahmen und Vereinbarungen nur dann zu erzielen, wenn sie die angestrebten wirtschaftlichen Wirkungen erbringen. Daher hat auch hier die Frage der Zieleignung der getroffenen Maßnahmen im Mittelpunkt der Betrachtung zu stehen.

Der „erste Schalter"

Unter der Bezeichnung „Grundelemente" sind in der Genfer Vereinbarung eine ganze Reihe sehr konkreter Regelungen zusammengefaßt[1]. Auf der anderen Seite gibt es aber wichtige Einzelpunkte, über die bislang keine Einigung erzielt werden konnte, deren Regelung jedoch eine unerläßliche Voraussetzung für das endgültige Inkrafttreten und Funktionieren des Fonds ist.

Der Grundstock des Gemeinsamen Fonds wurde auf insgesamt 750 Mill. $ festgelegt. Diese Finanzmasse soll gewissermaßen auf zwei Teilfonds mit unterschiedlicher Aufgabenstellung verteilt werden, die in der UNCTAD-Terminologie als „windows" und auf deutsch als erster und zweiter „Schalter" bezeichnet werden. Die beiden „Schalter" unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der Mittelaufbringung wie auch hinsichtlich ihrer Verwendung.

Prof. Dr. Hubertus Adebahr, 46, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geld- und Außenwirtschaftslehre, am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Berlin.

[1] Vgl. dazu BMWi-Tagesnachrichten Nr. 7733 v. 11. 4. 1979, S. 3 f.

Der „erste Schalter" soll mit Eigenmitteln in Höhe von 400 Mill. $ ausgestattet werden. Die Mittel werden durch direkte Zahlungen der Mitgliedsländer der UNCTAD aufgebracht. Zunächst hat jedes Teilnehmerland 1 Mill. $ einzuzahlen. Das ergäbe einen Sockelbetrag von 150 Mill. $. 80 Mill. $ dieses Sockelbetrages fließen dem „ersten Schalter" zu. Die Aufbringung der restlichen 320 Mill. $ für den „ersten Schalter" soll nach einem bestimmten Schlüssel erfolgen, der aus dem Beitragsschlüssel der UN und den Sozialproduktzahlen von 1976 abgeleitet ist. Danach sollen die beteiligten vier Ländergruppen folgende Anteile an der Gesamtaufbringung von 320 Mill. $ übernehmen:

Gruppe 77	(Entwicklungsländer)	10 %
Gruppe B	(westliche Industrieländer)	68 %
Gruppe D	(Staatshandelsländer)	17 %
China		5 %

Diese direkten Beiträge zum „ersten Schalter" sollen der Überbrückung temporärer Liquiditätsschwierigkeiten des Fonds, der Deckung der Verwaltungskosten und der Erhöhung der Kreditwürdigkeit des Fonds dienen.

Die Finanzmittel für die Interventionen auf den Rohstoffmärkten zum Zwecke der Preisregulierung sind im wesentlichen von den einzelnen Warenabkommen selbst aufzubringen. Dafür müssen die einzelnen Rohstoffabkommen bzw. deren Mitglieder jeweils ein Drittel des Betrages in den Fonds einzahlen, der als Maximum für den Aufbau und die Haltung ihres Ausgleichslagers vereinbart worden ist. Für die restlichen zwei Drittel ihres maximalen Finanzbedarfs stellen die Abkommensmitglieder dem Fonds in entsprechendem Umfang Garantien bzw. Haftungsverpflichtungen zur Verfügung. Zum Aufbau eines Ausgleichslagers kann jedes Abkommen zunächst auf seine Einlagen beim Fonds zurückgreifen. Reichen diese Mittel nicht aus, so kann es beim Fonds einen Kredit bis zu zwei Dritteln des festgelegten maximalen Finanzbedarfs aufnehmen.

Die Marktinterventionen werden nicht vom Fonds bzw. von der Fondsverwaltung vorgenommen, sondern von den einzelnen noch abzuschließenden Rohstoffabkommen bzw. von deren Verwaltungen.

Die in den Fonds eingebrachte Finanzmasse sowie die Garantiezusagen der Warenabkommen sollen den Fonds international kreditfähig machen und die Aufnahme von Krediten am internationalen Kapitalmarkt ermöglichen. Der „erste Schalter" hat also vorwiegend den Charakter eines *Pools*, aus dem sich die Mitglieder bei Bedarf bedienen und der darüber hinaus aufgrund seines eigenen Finanzvolumens den Zugang zum internationalen Kapitalmarkt und damit zu zusätzlichen Finanzmitteln eröffnen soll.

Der „zweite Schalter"

Mit der Einrichtung des „zweiten Schalters" wurde einem besonders dringlichen Anliegen der Entwicklungsländer teilweise Rechnung getragen. Nach ihren Vorstellungen soll sich die internationale Rohstoffpolitik nicht auf Versuche zur Preis- und Marktregulierung beschränken, sondern auch eine deutliche entwicklungspolitische Komponente enthalten. Der Fonds sollte mit anderen Worten auch Mittel zur Finanzierung von Entwicklungsvorhaben zur Verfügung stellen. Dieses Anliegen stieß insbesondere deswegen auf den Widerstand der Industrieländer, weil sie befürchteten, daß mit der Installierung einer weiteren eigenständigen Entwicklungshilfeinstitution die Abstimmungs- und Koordinationsprobleme der internationalen Entwicklungshilfepolitik weiter erschwert würden und damit die Effizienz des Mitteleinsatzes von vornherein gefährdet würde.

Der „zweite Schalter" stellt insofern einen *Kompromiß* zwischen den gegensätzlichen Positionen dar, als er einerseits zwar Finanzmittel für Entwicklungsprojekte zur Verfügung stellt, andererseits aber deren Verwendung auf wenige spezifische Zwecke einengt. Konkret sollen mit Hilfe des „zweiten Schalters" nur Maßnahmen zugunsten bestimmter Rohstoffe finanziert werden, und zwar solche zur Verbesserung der Produktivität, zur Förderung der Weiterverarbeitung, d. h. der vertikalen Diversifizierung, zur Verbesserung der Vermarktung der Rohstoffe u. ä. Generell soll der „zweite Schalter" jedoch keine Aufgaben übernehmen, die schon von anderen internationalen Institutionen wahrgenommen werden.

Der „zweite Schalter" soll ein Gesamtvolumen von 350 Mill. $ haben. 70 Mill. $ fließen ihm aus dem direkt eingezahlten Sockelbetrag der Mitgliedsländer zu. Die restlichen 280 Mill. $ sollen durch freiwillige Beiträge aufgebracht werden. Zahler sollen in erster Linie die Mitgliedsländer und hier die Industrieländer sein. Es ist aber ausdrücklich vorgesehen, daß auch internationale Institutionen zur Beteiligung aufgerufen werden sollen.

Die Stimmrechts-Regelung

Über die heikle Frage, wie die Stimmrechte bei der Fondsverwaltung auf die Ländergruppen verteilt werden sollen, wurde ein Kompromiß erzielt. Danach ste-

hen den vier Ländergruppen folgende Stimmrechtsanteile zu:

Gruppe 77	(Entwicklungsländer)	47 %
Gruppe B	(westliche Industrieländer)	42 %
Gruppe D	(Staatshandelsländer)	8 %
China		3 %

Ergänzt wird diese Regelung durch die wesentliche Klausel, daß bei der Entscheidung über *wichtige Fragen* die qualifizierte Mehrheit von 75 % der Stimmen erforderlich ist. Damit ist in diesen Fragen eine Überstimmung sowohl der Industrie- als auch der Entwicklungsländer ausgeschlossen.

Offene Fragen

Die skizzierte Vereinbarung enthält eine Reihe offener Fragen, die vor der endgültigen Installierung des Fonds einer einvernehmlichen und bindenden Regelung bedürfen. Zu diesem Zweck wurde ein Interimsausschuß eingesetzt, der bis Ende 1979 einen detaillierten Abkommenstext ausarbeiten soll, der auch die bislang ungelösten Probleme umfaßt.

Zu diesen Problemen gehört die Definition der „wichtigen Fragen", für deren Entscheidung die Dreiviertel-Mehrheit erforderlich ist. Auch die Verteilung der Finanzierungslasten innerhalb der einzelnen Gruppen ist nicht geklärt. Hinzu kommt, daß die USA bislang eine Beteiligung an der Finanzierung des „zweiten Schalters" durch freiwillige Beiträge abgelehnt haben. Ein weiterer Punkt ist der, daß die Ostblockländer gegen Einzelpunkte des Abkommens, insbesondere gegen die Stimmrechtsverteilung, Vorbehalte angemeldet haben, so daß möglicherweise weitere langwierige Verhandlungen mit einem ungewissen Ausgang bevorstehen. Außerdem ist trotz der im „integrierten Rohstoffprogramm" enthaltenen Liste von 18 Rohstoffen keineswegs geklärt, welche Art von Abkommen jeweils angestrebt werden soll und ob in jedem Fall eine Mitgliedschaft im Gemeinsamen Fonds vorzusehen ist. Schließlich dürfte auch die Ausarbeitung von Verwaltungsvorschriften bzw. einer Satzung, die die Details der Organisation und Geschäftsführung des Fonds regelt, nicht ohne Brisanz sein. Denn bei den im Grundsatz nach wie vor unterschiedlichen Vorstellungen über die Funktionen eines solchen Fonds ist es nur natürlich, daß die Beteiligten ihren jeweiligen Vorstellungen durch entsprechende Ausgestaltung der Verwaltungsvorschriften Geltung zu verschaffen suchen.

Angestrebte Ziele

Der Gemeinsame Rohstoff-Fonds ist ein wesentlicher Teil des von den Entwicklungsländern und dem UNCTAD-Sekretariat angestrebten „integrierten Rohstoffprogramms" und dient mithin den gleichen bekannten Zielen:

☐ Vermeidung oder Verminderung zyklischer Schwankungen der Rohstoffpreise;

☐ Verbesserung des realen Austauschverhältnisses zwischen den Exportgütern der Entwicklungsländer und den Importgütern aus Industrieländern. Das setzt voraus, daß die Rohstoffpreise schneller als die Preise der Industriegüter steigen.

Beide Ziele sollen letztlich eine Verstetigung und Erhöhung der Devisenerlöse der rohstoffexportierenden Entwicklungsländer bewirken und damit die entwicklungspolitischen Bemühungen dieser Länder auf eine kontinuierlichere und verläßlichere Grundlage stellen. Zu fragen ist daher, ob der Gemeinsame Fonds, wenn er entsprechend den vereinbarten „Grundelementen" in Funktion tritt, die angestrebten Ziele zu fördern geeignet erscheint.

Vorgesehene Kernprodukte

Da internationale Warenabkommen nach wie vor das Hauptinstrument der UNCTAD-Rohstoffpolitik darstellen und der „erste Schalter" des Gemeinsamen Fonds ausdrücklich die Finanzierung derartiger Abkommen sichern soll, ist es erforderlich, einige Anmerkungen zu den voraussehbaren Wirkungen von Rohstoffabkommen zu machen[2].

[2] Vgl. auch Hubertus Adebahr: Rohstoffabkommen und Welthandelsordnung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. (1975), H. 9, S. 467 ff.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

Zunächst sei auf den bloßen Tatbestand hingewiesen, daß das 1974 vorgelegte und später modifizierte „integrierte Rohstoffprogramm" der UNCTAD zwar für 18 Produkte[3] den Abschluß von Abkommen vorsieht, daß jedoch bisher nur ein einziges, nämlich für Kautschuk, nach langwierigen Verhandlungen im Rahmen der UNCTAD zustande gekommen ist. Sein Inkrafttreten ist von der Ratifizierung durch die Mitgliedsländer abhängig und soll erst im April 1982 erfolgen. Die anderen fünf zur Zeit existierenden Abkommen sind außerhalb der UNCTAD zustande gekommen und stellen zumeist Anschlußabkommen an zeitlich befristete Vorläufer dar.

Der Abschluß neuer Abkommen ist also offenbar ein schwieriges Geschäft, so daß man eine rasche Ausweitung der Abkommenszahl zumindest auf die zehn Kernprodukte (Core Commodities) kaum erwarten darf. Das gilt um so mehr für die vier noch ungeregelten Core Commodities Jute, Hartfasern, Kupfer und Tee, für die die Chancen nach den bisherigen Erfahrungen pessimistisch beurteilt werden müssen. Darüber hinaus ist auch offen, ob und gegebenenfalls welche der bestehenden Abkommen dem Gemeinsamen Fonds beitreten werden.

Rohstoffpolitische Instrumente

Zum zweiten sollten die bisherigen Erfahrungen mit Rohstoffabkommen nicht vernachlässigt werden. Die bestehenden Rohstoffabkommen sind keineswegs uniform; bei aller Vielfalt zielen jedoch alle auf eine Regulierung der am Weltmarkt angebotenen und nachgefragten Rohstoff*mengen* ab. Die Mengenregulierung soll dann die gewünschte Preiswirkung nach sich ziehen. Die wichtigsten Instrumente, die auch kombiniert zum Einsatz gelangen, sind:

☐ *Exportquoten,* bei denen sich die Lieferländer verpflichten, bestimmte Exportmengen nicht zu überschreiten;

☐ *langfristige Liefer- und Abnahmeverpflichtungen* der Erzeuger- und Verbraucherländer, die eine Verstetigung der Umsatzmengen innerhalb einer ebenfalls vereinbarten Preismarge bewirken sollen;

☐ *Ausgleichslager* (buffer-stocks), die bei Angebotsüberschüssen auf dem jeweiligen Rohstoffmarkt als Nachfrager und bei Nachfrageüberschüssen als Anbieter auftreten, um einen Mengenausgleich herbeizuführen und damit zumindest stärkere Preisschwankungen zu vermeiden.

Alle Instrumente sind bereits zum Einsatz gelangt. So beruhten frühere Weizenabkommen auf Abnahme- und Lieferverpflichtungen[4]. Beim Kaffeeabkommen hingegen kommen als Hauptinstrument Exportquoten zum Einsatz. Das Zinnabkommen schließlich kann als Prototyp für ein Bufferstock-Abkommen gelten.

Erfahrungen mit Rohstoffabkommen

Die Frage nach den bisherigen Erfahrungen mit Rohstoffabkommen wird unterschiedlich beantwortet. Das ist aus zwei Gründen nicht verwunderlich, einmal weil sich häufig Interessenten zu Wort melden, und zum anderen weil der entscheidende Vergleich einer Situation mit Rohstoffabkommen mit einer solchen ohne Rohstoffabkommen nicht exakt durchführbar ist, da nicht aufgezeigt werden kann, wie die Entwicklung im konkreten Fall ohne Rohstoffabkommen verlaufen wäre. Man muß sich daher mit Plausibilitätsargumenten behelfen, denen häufig genug andere Argumente entgegenstehen. Dennoch ist auf einige wichtige Indizien hinzuweisen:

☐ Die Rohstoffabkommen wiesen in der Vergangenheit eine hohe „Sterberate" auf. So existierte das 1970 abgeschlossene Teeabkommen nur zwei Jahre, ohne erkennbare Wirkungen erzielt zu haben. Das internationale Getreideabkommen von 1967 fand zwar 1971 einen Nachfolger in dem internationalen Weizenabkommen; letzteres hat jedoch keine Marktwirkungen, da lediglich ein Informationsaustausch vereinbart wurde. Das Zuckerabkommen von 1969 wurde 1973 ebenfalls durch ein neues ersetzt, das keinerlei Regulierungsmaßnahmen vorsieht. 1978 trat dann wieder ein Abkommen mit Exportquoten- und Reservelagerbestimmungen in Kraft.

☐ Eine zweite wichtige Erfahrungstatsache ist, daß die Abkommen die selbst gesetzten Ziele nicht erreichen und die vereinbarten Regeln nicht einhalten konnten. Für sämtliche bestehenden oder ehemaligen Rohstoffabkommen läßt sich zeigen, daß sie ihr Hauptziel, die Preise innerhalb einer vorgegebenen Marge zu stabilisieren, nicht einhalten konnten[5]. Hausse-Bewegungen wie insbesondere die von 1972/73 führten dazu, daß die Marktpreise die obere Preisgrenze mühelos durchbrachen, weil die Ausgleichslager in kurzer Zeit leer waren, weil die Anbieter nicht bereit waren,

[3] Die Kernprodukte (Core Commodities), die überwiegend von Entwicklungsländern produziert werden und zu ihren wichtigsten Exportgütern gehören (60 % der Rohstoffexporte ohne Erdöl), sind: Hartfasern, Baumwolle, Jute, Kaffee, Kakao, Kautschuk, Kupfer, Tee, Zinn, Zucker. Die restlichen Produkte sind: Bauxit, Eisenerz, Mangan, Phosphate, Tropenholz, Bananen, Fleisch, pflanzliche Öle. Vgl. Stefan Baron u. a.: Internationale Rohstoffpolitik, Tübingen 1977, S. 3; Richard Senti: Die internationale Rohprodukteordnung, in: Außenwirtschaft, 1976, H. 4, S. 373.

[4] Vgl. Manfred Tietzel: Überblick über bestehende Rohstoffabkommen, in: Außenwirtschaft, 32. Jg. (1977), H. 4, S. 375.

[5] Vgl. auch Dietrich Kebschull u. a.: Das integrierte Rohstoffprogramm, Hamburg 1977, S. 82 ff.

die vereinbarten Mengen zum festgelegten Preis zu liefern oder weil sie wegen der guten Absatzchancen überhaupt aus dem jeweiligen Abkommen ausscherten. Der umgekehrte Vorgang zeigte sich bei kräftigen Baissen, so im Jahr 1974, als viele Rohstoffpreise die untere Grenze der Preismargen ebenso mühelos durchbrachen.

Ursachen der Mißerfolge

Abgesehen davon, daß es ökonomisch nicht sinnvoll erscheint, sich den aus den großen zyklischen und vor allem strukturellen Marktungleichgewichten ergebenden Preistrends mit Marktregulierungen der genannten Art entgegenzustemmen, sind die bisherigen Mißerfolge vor allem auf folgende Ursachen zurückzuführen:

☐ Den grundsätzlichen Interessengegensatz zwischen Anbietern und Nachfragern, der es nahezu unvermeidlich macht, daß bei erheblichen Marktungleichgewichten jeweils die Partei aus dem Abkommen ausbricht, die daraus einen Vorteil ziehen kann.

☐ Die Interessenunterschiede, die auch zwischen den Mitgliedern der jeweils *gleichen* Marktseite bestehen. Am Beispiel des Kaffee-Abkommens läßt sich gut belegen, daß die Auseinandersetzungen zwischen den Anbietern, wobei es insbesondere um die dominierende Rolle Brasiliens ging, das Zustandekommen und das Funktionieren des Abkommens entscheidend behinderten.

☐ Die begrenzte Finanzkraft der Bufferstock-Abkommen, die es unmöglich macht, größere oder länger andauernde Marktungleichgewichte auszugleichen.

☐ Die noch zu geringe Anpassungsfähigkeit der Abkommen an strukturelle Marktveränderungen. Denn nur wenn die Abkommenskonditionen (Preismargen, Exportquoten usw.) mit ausreichender Flexibilität an den Markttrend angepaßt werden, können sie einerseits die Funktionsfähigkeit sichern und andererseits eine Dämpfung der kurzfristigen Preisschwankungen bewirken[6].

Wirkungen auf der Finanzierungsseite

Es stellt sich nunmehr die in diesem Zusammenhang wichtigste Frage, ob nämlich der Gemeinsame Fonds die Erfolgschancen der internationalen Rohstoffpolitik verbessert oder ob er gar das Gegenteil bewirkt.

Ein wesentliches Ziel des Fonds ist unter anderem, die Finanzkraft zu erhöhen, um bei erforderlichen Marktinterventionen durch einen größeren und/oder länger andauernden Mitteleinsatz die Preisstabilisierungschancen zu verbessern. Könnte man überdies erwarten, daß der Finanzbedarf bei den einzelnen Rohstoffabkommen zeitlich verteilt auftritt, so könnte die je Einzelabkommen verfügbare Finanzmasse de facto durch Poolbildung erhöht werden.

Allerdings ist es höchst unsicher, ob sich die für Interventionen verfügbaren Mittel gegenüber dem Status quo wirksam erhöhen werden. Die 400 Mill. $ Direkteinzahlungen für den „ersten Schalter" sind eine beinahe vernachlässigbare Größe, wenn man sie an dem abschätzbaren Gesamtbedarf allein für die zehn Core Commodities mißt, der mindestens 10 Mrd. $ für die Anfangsausstattung zuzüglich *jährlicher* Zins- und Lagerkosten (ohne Verwaltungskosten) von größenordnungsmäßig 1 Mrd. $ [7] beträgt. Die 400 Mill. $ werden sicherlich zum erheblichen Teil von den durch die Fondsverwaltung verursachten Kosten aufgezehrt. Damit liegt die eigentliche Finanzierungslast nach wie vor bei den einzelnen Abkommen. Zinssubventionen oder sonstige Finanzierungserleichterungen sind nicht vorgesehen.

Eine wirksame Erhöhung der Finanzmittel träte also nur ein, wenn die jeweiligen Abkommen eine entsprechend hohe Finanzsumme vereinbaren würden. Da sie diese Mittel zu einem Drittel selber einzahlen und zu zwei Dritteln zu Weltmarktkonditionen finanzieren müssen, dürfte aber nach wie vor mit einer eher zurückhaltenden Dotierung zu rechnen sein. Eine gewisse Stützung erfährt diese These dadurch, daß der von der UNCTAD berechnete Finanzbedarf für Rohstoffabkommen um die Hälfte hinter dem sich bei anderen realistischeren Berechnungen ergebenden Betrag zurückbleibt[8].

Die Fondsbildung könnte jedoch mit einiger Wahrscheinlichkeit deshalb zu einer Minderung der erforderlichen Finanzmittel führen, weil für die Vergangenheit gezeigt werden kann, daß die Preisbewegungen der einzelnen Rohstoffe nicht unerhebliche zeitliche Verschiebungen aufweisen[9]. Dieser „Asynchron-Effekt", aber auch die Kreditwürdigkeit des Fonds und seine langfristige Funktionsfähigkeit, hängt jedoch offensichtlich entscheidend davon ab, daß sich eine recht große Zahl von Abkommen an ihm beteiligt.

Geringe Anziehungskraft

Auf die große Instabilität der bestehenden Abkommen sowie auf die deprimierenden Erfahrungen beim Aushandeln des Kautschukabkommens als dem bis-

---

[6] Vgl. Hubertus Adebahr, a.a.O., S. 471.

[7] Vgl. Stefan Baron, a.a.O., S. 8 ff.

[8] Vgl. Stefan Baron, a.a.O., S. 12 f.

[9] Vgl. Stefan Baron, a.a.O., S. 15 f.

her einzigen UNCTAD-Abkommen wurde bereits hingewiesen. Die Frage ist daher, ob der Fonds das Zustandekommen neuer Abkommen fördert und ob er so attraktiv ist, daß die Beteiligung der bestehenden und der noch abzuschließenden Abkommen gesichert erscheint.

Für die These, daß der Fonds das Zustandekommen neuer Rohstoffabkommen erleichtert, lassen sich kaum plausible Argumente finden. Daß die bloße Existenz des Fonds (moralischer Druck, Diskussionsforum) den Verhandlungs- und Einigungsprozeß fördert, ist angesichts der Vielzahl schon bestehender Institutionen reine Illusion. Es bliebe also nur die Möglichkeit, daß der Fonds soviel Anziehungskraft besitzt, daß nicht nur die bestehenden Abkommen die Beteiligung wünschen, sondern daß auch die Verhandlungen über die noch zu bildenden Warenabkommen beschleunigt und die Einigungschancen erhöht werden. Da jedoch der „erste Schalter" die Finanzierungslasten der einzelnen Abkommen nicht sicher kalkulierbar mindert, könnte eine besondere Attraktion lediglich vom „zweiten Schalter" ausgehen, der eng umgrenzte rohstoffbezogene Maßnahmen finanzieren soll. Seine Anziehungskraft dürfte jedoch schon deswegen nicht erheblich sein, weil der Gesamtbetrag von 350 Mill. $, der auf 10 bis 18 Abkommen mit einer Vielzahl beteiligter Länder (das Kaffeeabkommen umfaßt beispielsweise 42 Ausfuhrländer [10]) aufzuteilen ist, als sehr gering einzuschätzen ist.

Von größerer Bedeutung ist jedoch, daß vom Gemeinsamen Fonds auch kein Abbau der Interessengegensätze, insbesondere auch zwischen den Anbieterländern, zu erwarten ist. Es liegt auf der Hand, daß wettbewerbsstarke Rohstoffanbieter nach wie vor ein geringeres Interesse an Rohstoffabkommen zeigen werden als schwächere. Da der Fonds ihnen keine zusätzlichen Anreize bietet, sondern ihnen vielmehr durch die bindende Regelung der Verteilung der Finanzierungslasten – jedes Land trägt den Anteil, der seinem Anteil am Gesamthandel des betreffenden Rohstoffes entspricht[11] – einen wichtigen Verhandlungsgegenstand aus der Hand nimmt, ist von dieser Seite wenig Begeisterung zu erwarten. So mehren sich denn auch die Hinweise darauf, daß bei verschiedenen Einzelabkommen Vorbehalte und Widerstände gegen eine Beteiligung am Fonds vorhanden sind. Genannt werden hier das Kaffee-, das Kakao- und das Zinnabkommen[12].

Bei nüchterner Betrachtung sind also vom Gemeinsamen Fonds wenig positive Impulse für die Rohstoffpolitik zu erwarten. Insbesondere dürfte dadurch eine schnellere Vollendung des „integrierten Rohstoffprogramms" nicht erreicht werden. Die bestehenden und die neuen Abkommen, die eventuell zustande kommen, könnten sich zudem als finanziell unterausgestattet erweisen. Selbst wenn jedoch die angestrebte Verstetigung der Preisentwicklung erreicht würde, so hätte das bei auftretenden Marktungleichgewichten in den meisten Fällen Exporterlösveränderungen zur Folge. Sinnvoll wäre aus der Sicht der Lieferländer eine Preisstabilisierung aber nur dann, wenn sie auch mit einer *Verminderung* der Exporterlösschwankungen einherginge. Das ist in vielen Fällen jedoch nicht zu erwarten[13].

Wirkungsloser Fonds

Sicherlich gibt es viele Entwicklungsländer, die die Wirkungslosigkeit des Fonds in seiner jetzigen Form von vornherein erkannt haben. Ihre Zustimmung kann daher nur als taktische Entscheidung im Sinne einer kleinen Bresche verstanden werden, die – ist sie erst einmal geschlagen – sich auch leichter vergrößern läßt. Hinzu kommen die tatsächlich Enttäuschten. Beide Gruppen werden den Mißerfolg zum Anlaß weiterer Forderungen nehmen. Es gehört keine Prophetengabe dazu vorauszusagen, daß es sich dabei größtenteils um altbekannte Forderungen handeln wird, die angesichts des Mißerfolgs mit größerem Nachdruck und mit scheinbar größerer Berechtigung vorgebracht werden:

☐ Zu diesen Forderungen wird das Verlangen nach größeren Kompetenzen für den Fonds gehören, und zwar durch Einschränkung der Eigenständigkeit der Einzelabkommen und durch eigene, möglicherweise ausschließliche Interventionsrechte für den Fonds. Der Plan einer umfassenden Weltrohstoffbehörde wäre damit wieder auf dem Tisch.

☐ Die Forderung nach großzügigerer Ausstattung und breiterer Verwendbarkeit der Mittel des „zweiten Schalters" erhielte neuen Auftrieb, zumal das Argument der Industrieländer, die Konkurrenz zu anderen Entwicklungshilfeinstitutionen sei unbedingt zu vermeiden, kaum überzeugen kann. Denn von einer sinnvollen Koordinierung der weltweiten (multilateralen wie bilateralen) Entwicklungshilfeaktivitäten kann zur Zeit keine Rede sein.

☐ Die bei vielen Produkten auf längere Sicht unvermeidlichen Preisrückschläge würden mit Sicherheit die

[10] Vgl. Manfred Tietzel, a.a.O., S. 374.

[11] Vgl. Joachim Betz: Possible Effects of the Common Fund, in: INTERECONOMICS, 1979, H. 4, S. 198.

[12] Vgl. o. V.: Warnung vor Weltrohstoff-Bürokratie, in: FAZ v. 11. 11. 1978; o. V.: Rohstoff-Fonds wirft neue Fragen auf, in: FAZ v. 23. 3. 1979; Joachim Betz, a.a.O., S. 198.

[13] Vgl. Stefan Baron, a.a.O., S. 18 ff.

untaugliche Idee einer Indexbindung der Rohstoffpreise[14] wiederbeleben.

☐ Ebenso dürfte wieder das Verbot oder die Behinderung der Entwicklung von Substitutionsprodukten gefordert werden, obwohl über die wachstums- und wohlstandsmindernde Wirkung derartiger Maßnahmen kein Zweifel besteht.

☐ Als zwangsläufige Folge der weiterhin zu erwartenden Exporterlösschwankungen wird auf einen Ausbau der kompensatorischen Finanzierung hinsichtlich ihres Umfanges und der Konditionen gedrängt werden.

Bessere Alternativen

Damit schließt sich der Kreis. Die politische Wirkung, die sich die Industrieländer von der Installierung des Fonds erhoffen, dürfte sich als kurzlebig erweisen. Die zum Teil rigorosen Forderungen, die die Industrieländer abgewehrt zu haben glauben, werden alsbald wieder mit verstärktem Druck präsentiert werden. Damit befänden sich die Industrieländer erneut in der Situation des Nein-Sagers, und die Versuchung, sich eine neue Atempause durch weitere, der eigenen Überzeugung widersprechende Zugeständnisse zu erkaufen, wäre groß.

Ein solcher Weg der kleinen Schritte in die falsche Richtung würde die Industrieländer jedoch ständig in der Rolle des auf ungeduldige Forderungen Reagierenden belassen und schließlich zu einem funktionsuntüchtigen Weltrohstoffsystem führen, wobei die Auswirkungen mit Sicherheit nicht auf die Rohstoffmärkte beschränkt blieben.

Die reaktive Rohstoffpolitik müßte daher durch eine aktive und antizipierende ersetzt werden. Dazu gehört mit hoher Dringlichkeit die Erweiterung und Modifizierung der bestehenden Erlösstabilisierungseinrichtungen zu einem einheitlichen und umfassenden System[15]. Dabei sollte der Gesichtspunkt der Exporterlösstabilisierung ganz im Vordergrund stehen, und der Bestandteil an Entwicklungshilfe bei den Fonds (Zinssubventionen, Rückzahlungserleichterungen oder -erlässe) müßte an strenge, eindeutig definierte Voraussetzungen geknüpft sein. Sonst würde die Tendenz zur Überproduktion gefördert und vor allem der Druck in Richtung auf Diversifizierung und andere Anpassungsmaßnahmen gemindert werden.

Wenn internationale Warenabkommen schon als unverzichtbar angesehen werden, so sollte man unmißverständlich klarstellen, daß sie nicht den langfristigen Preistrend beeinflussen können und sollen, sondern daß sie lediglich auf die Dämpfung kurzfristiger Preisausschläge abzielen. Die Industrieländer müßten daher von vornherein auf den Einbau geeigneter Anpassungsmechanismen an die jeweilige Marktlage drängen.

Initiativen der Industrieländer

Solange aber die Industrieländer die von ihnen selbst geförderten und mitfinanzierten Diversifizierungsbemühungen der Entwicklungsländer durch eine protektionistische Handelspolitik konterkarieren, stellen sich ihre Bekenntnisse zur marktwirtschaftlichen Ordnung als bloße Scheinargumente dar. Überdies müssen sie sich vorhalten lassen, daß eine Politik, die mit der einen Hand fördert und mit der anderen den Förderungserfolg verhindert, irrational und gänzlich unökonomisch ist. Eine liberale Handelspolitik ist daher unabdingbare Voraussetzung für eine wirksame Entwicklungspolitik. Sie würde auch die Bedeutung der Rohstoffe für die Entwicklungsländer mindern helfen und damit dazu beitragen, die Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern nachhaltig zu entspannen.

Ein weiterer nützlicher Beitrag von seiten der Industrieländer wäre die Koordinierung der vielen Entwicklungshilfeleistungen. Es spricht alles dafür, daß sich dadurch die Effizienz des Mitteleinsatzes wesentlich steigern ließe. Außerdem würde dadurch für beide Seiten die Übersichtlichkeit des Erforderlichen und des zu Erwartenden erhöht und damit die Entwicklungshilfebemühungen auf eine verläßlichere Grundlage gestellt werden. Allerdings sollte man sich in den Industrieländern gleichzeitig darüber klar sein, daß eine Steigerung der Entwicklungshilfeleistungen dringend erforderlich ist. Erhöhte Leistungen bei gesteigerter Effizienz wären daher eine weitere wichtige Komponente einer aktiven Rohstoff- und Entwicklungspolitik.

Bei alldem sollte nicht vergessen werden, daß auf seiten der Entwicklungsländer eine Reihe dringlicher Voraussetzungen zu erfüllen ist, um die Wirksamkeit der internationalen Rohstoff- und Entwicklungspolitik zu sichern. Das sollte für die Industrieländer jedoch kein Grund sein, eigene Initiativen zurückzustellen. Eine im beschriebenen Sinne aktive Politik bietet nicht nur die Möglichkeit, die internationale Entwicklungspolitik maßgeblich vorzuprägen, sondern erlaubt es auch, bei den Entwicklungsländern mit größerem Nachdruck darauf zu drängen, wichtige Vorbedingungen zu erfüllen und die Eigenanstrengungen zu erhöhen.

[14] Vgl. Stefan Baron, a.a.O., S. 65 ff., insbes. S. 76.

[15] Vgl. Dietrich Kebschull, a.a.O., S. 120 ff.