

Donges, Juergen B.

Working Paper — Digitized Version

Zur Neuordnung des Rohstoffhandels zwischen Entwicklungs- und Industrieländern

Kiel Working Paper, No. 45

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Donges, Juergen B. (1976) : Zur Neuordnung des Rohstoffhandels zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, Kiel Working Paper, No. 45, Kiel Institute of World Economics (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/46770>

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.

Kieler Arbeitspapiere Kiel Working Papers

Arbeitspapier Nr. 45

ZUR NEUORDNUNG DES ROHSTOFFHANDELS
ZWISCHEN ENTWICKLUNGS- UND INDUSTRIELÄNDERN

von

Juergen B. Donges

A^o 1588 76 Weltwirtschaft
Kiel

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Institut für Weltwirtschaft
an der Universität Kiel
Abteilung IV
Düsternbrooker Weg 120/122, 2300 Kiel

Arbeitspapier Nr. 45

ZUR NEUORDNUNG DES ROHSTOFFHANDELS
ZWISCHEN ENTWICKLUNGS- UND INDUSTRIELÄNDERN

von

Juergen B. Donges

Mai 1976

A 9 1588 76 Weltwirtschaft
Kiel

Mit den Kieler Arbeitspapieren werden Manuskripte, die im Institut für Weltwirtschaft entstanden sind, von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung ist der Autor selbst verantwortlich. Anregungen und Kritik sind stets willkommen und direkt an den Autor zu richten.

ZUR NEUORDNUNG DES ROHSTOFFHANDELS
ZWISCHEN ENTWICKLUNGS- UND INDUSTRIELÄNDERN*

I. Die Fragestellung

Im Rahmen der seit zwei Jahren mit großer Vehemenz geführten internationalen Diskussion um die Schaffung einer neuen Weltwirtschaftsordnung, spielt die Regulierung des Rohstoffhandels eine zentrale Rolle: Die Entwicklungsländer, die überwiegend noch auf Rohstoffproduktion und -export spezialisiert sind, pochen auf international sanktionierte Regelungen, die nicht nur die Rohstoffpreise stabilisieren helfen, sondern dies auf einem, wie es heißt, angemessenen und gerechten Niveau tun. Die Industrieländer, die nur in Einzelfällen über eine eigene ausreichende Rohstoffbasis verfügen, sind an völkerrechtlich abgesicherten Vereinbarungen interessiert, die den freien Zugang zu den Rohstoffquellen gewährleisten, und zwar zu Preisen, die nicht monopolistisch überhöht sind.

Das Problem ist nicht neu, wie der Umstand erhellt, daß schon vor 100 Jahren ein erstes internationales Rohstoffabkommen (für Zucker) mit dem Ziel der Preisstabilisierung und Versorgungssicherung abgeschlossen wurde, dem dann in der Zwischenkriegszeit sowie in den fünfziger und sechziger Jahren weitere folgten. Neu ist aber der weltwirtschaftliche Hintergrund, vor dem es virulent wird: Die bislang nach Dauer und Intensität beispiellose Preishausse, in deren Zeichen die internationalen Rohstoffmärkte von 1972 bis 1974 standen (Schaubild 1), und der Erfolg des OPEC-Kartells, den Preis für Rohöl 1973/74 vervierfachen zu können, haben in Entwicklungsländern die Vorstellung genährt, auch bei anderen Rohstoffen über größere Anbietermacht zu verfügen, als sie bis vor kurzem selber vermutet

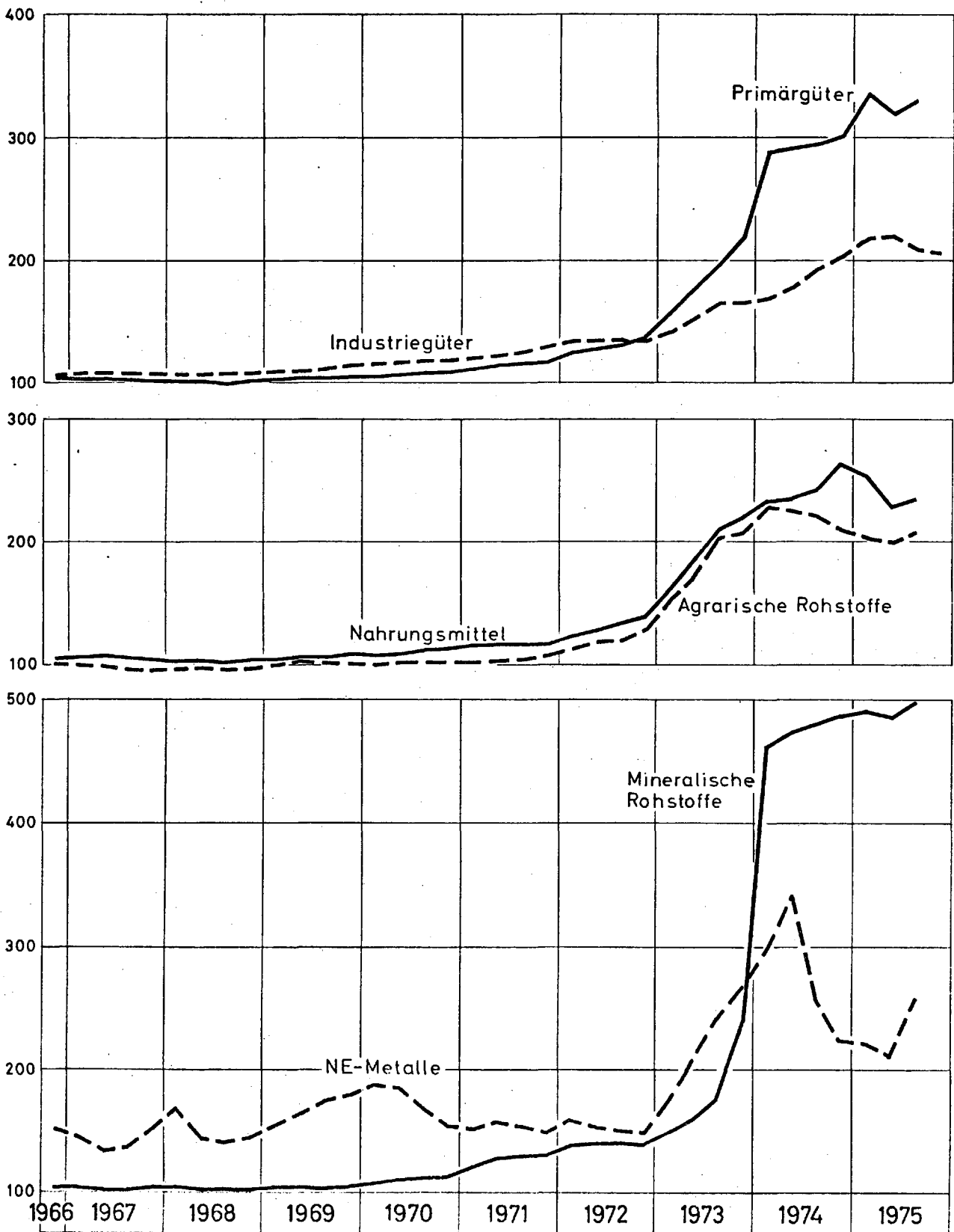
* Beitrag zum wissenschaftlichen Programm der 39. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute in Bonn-Bad Godesberg, 6./7. Mai 1976.

Für eine kritische Durchsicht des Manuskripts und zahlreiche wertvolle Anregungen danke ich meinen Kollegen Hans H. Glismann, Martin Hoffmeyer und Bernd Stecher. *Beitrag zur 74. Originalinhaltsverf., Heft 23, Berlin, 76 S. 77ff.*

Schaubild 1

INTERNATIONALE ROHSTOFFPREISE^a

1963=100



^aUN-Exportpreisindex, Welt insgesamt.

hatten. Konsequenterweise wollen sie nicht mehr nur eine Stabilisierung der Rohstoffpreise schlechthin, sondern auch den Preistrend losgelöst von den langfristigen Grenzkosten und der allgemeinen Marktlage nach oben richten, so daß sich zugleich ihre Terms of Trade gegenüber den Industrieländern verbessern. Die Rohstoffpolitik soll letztlich zum Hebel für einen verstärkten - und automatisierten - Ressourcentransfer von Nord nach Süd werden. Das in zahlreichen Deklarationen¹ propagierte Mittel zum Zweck soll, neben der Bildung von Rohstoffkartellen zwischen den Produzentenländern, eine zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern zu treffende Vereinbarung über ein allgemeines, alle Rohstoffe umfassendes Programm sein, also die Hinwendung zu weitgehendem Dirigismus im internationalen Rohstoffhandel.

Drei fundamentale Fragen lassen sich in diesem Zusammenhang stellen:

- Führt die Diagnose der Vorgänge auf den Rohstoffmärkten zwingend zu einer Therapie, die auf dirigistischen Eingriffen beruht?
- Mit welchen (unerwünschten) Nebenwirkungen muß im Falle solcher Eingriffe gerechnet werden?
- Wie lautet die Alternative, die auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruht, und welches sind deren notwendige Erfolgsbedingungen?

Eine Antwort hierauf wird in diesem Papier zu geben versucht, wobei die folgenden drei allgemeinen Zielprämissen den Rahmen der Analyse abstecken:

- Die Entwicklungsländer müssen im weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß gegenüber den Industrieländern aufholen können, damit wirtschaftliche (und politische) Stabilität in der Welt nicht unnötigerweise gefährdet werden.

¹Den Anfang machte die UN-Rohstoffkonferenz (April 1974), auf der die Entwicklungsländer zum ersten Mal gemeinsame Vorstellungen über die künftige Gestaltung des Rohstoffhandels mit Industrieländern verkündeten. Es folgten die in den Vereinten Nationen verabschiedete "Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten" (Dezember 1974), die "Deklaration von Dakar" (Februar 1975) und die "Manila Deklaration" (Februar 1976).

- Der für den weltwirtschaftlichen Entwicklungsprozeß notwendige Strukturwandel in Entwicklungs- und Industrieländern darf nicht behindert werden, damit das Tempo dieses Prozesses angemessen hoch bleiben kann.
- Der technische Fortschritt (auch der rohstoffsparende) muß stimuliert werden, damit Grenzen des Wachstums, sollten sie sich zeigen, zum Vorteil sowohl der Industrie- als auch der Entwicklungsländer immer wieder hinausgeschoben werden können.

II. Die relative Benachteiligung von rohstoffproduzierenden Entwicklungsländern in einer industriebestimmten Weltwirtschaft

Beginnen wir mit der Diagnose des Rohstoffproblems. Das Tempo wirtschaftlichen Wachstums (bei hohem Beschäftigungsgrad) hängt - bei gegebenem technischen Fortschritt und gegebener Rate des Bevölkerungswachstums- von der inländischen Realkapitalbildung ab. Deren Umfang wird in Entwicklungsländern nicht von der internen Ersparnisbildung allein bestimmt, sondern letztlich von der sogenannten Importkapazität, d.h. von der Ausstattung mit internationaler Liquidität, derer es bedarf, um die eigenen Ersparnisse zu ergänzen und den Erwerb von wachstumsnotwendigen Produktionsmitteln und Investitionsgütern im Ausland zu ermöglichen. Bei gegebenen Nettokapitalimporten ist diese Importkapazität eine positive Funktion der Exporterlöse. Und die Exporterlöse werden bei den Entwicklungsländern überwiegend durch die Ausfuhr von Rohstoffen erzielt. Hier liegt die Wurzel des Problems.

Wie Tabelle 1 zeigt, entfielen 1973 17,4 vH der Exporterlöse (in laufenden Preisen) der Entwicklungsländer auf agrarische und mineralische Rohstoffe (ohne Erdöl). Rechnet man Nahrungsmittel, Getränke und Tabak dazu (was angesichts des häufig recht niedrigen Verarbeitungsgrades nicht ungerne gerechtfertigt ist), so erhöht sich dieser Anteil auf 38,9 vH. Das ist zwar

Tabelle 1 - Die relative Bedeutung vom Rohstoffen im Exportsortiment^a der Industrieländer, der Entwicklungsländer und der Staatshandelsländer

Warengruppe	Industrieländer				Entwicklungsländer				Staatshandelsländer			
	Anteil am Gesamtexport (vH)		Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate (vH)		Anteil am Gesamtexport (vH)		Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate (vH)		Anteil am Gesamtexport (vH)		Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate (vH)	
	1963	1973	1963-73	in Relation zur Weltexportrate	1963	1973	1963-73	in Relation zur Weltexportrate	1963	1973	1963-73	in Relation zur Weltexportrate
Agrarische Rohstoffe	7,1	5,1	11,2	1,14	15,1	8,9	7,3	0,74	8,8	8,0	9,9	1,01
Mineralische Rohstoffe u. Erze	2,6	2,1	12,4	1,03	5,2	4,7	12,1	1,01	3,6	3,3	10,1	0,84
Brennstoffe	4,1	3,6	13,2	0,89	30,3	39,9	16,3	1,09	11,2	10,8	10,5	0,70
NE-Metalle	2,9	2,8	14,3	1,04	4,6	3,8	11,2	0,82	1,9	3,2	16,7	1,22
Nahrungsmittel, Getränke u. Tabak	16,3	13,9	12,9	1,17	33,9	21,5	8,1	0,74	15,5	12,1	8,2	0,75
Halb- u. Fertigwaren	67,0	72,5	15,7	1,01	10,9	21,2	20,6	1,33	59,0	62,6	11,6	0,75
Exporte insgesamt	100,0	100,0	14,8	1,06	100,0	100,0	13,2	0,94	100,0	100,0	11,0	0,79
(Mrd. US-\$)	(101,21)	(401,39)			(31,32)	(107,75)			(18,50)	(52,39)		

^a SITC 0-8 Basiswerte in US-\$.
- 5 -

Quellen: Berechnet nach UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1969 - UN, Monthly Bulletin of Statistics, versch. Jgg.

weniger als vor einem Jahrzehnt (58,8 vH), aber immer noch erheblich mehr, als der entsprechende Anteil bei den Gesamtausfuhren der westlichen Industrieländer (23,9 vH) oder der Staatshandelsländer (26,6 vH) ausmacht (selbst wenn man die Exportwerte in 1963er Preisen ausdrückt). Daraus folgt, daß die Entwicklungsländer als Ganzes gesehen im System der internationalen Arbeitsteilung eine Rolle spielen, die vergleichsweise komplementär (nicht substitutiv) zu der der beiden anderen Ländergruppen ist. Das gilt auch für einzelne Entwicklungsländer: sieht man von den erdölproduzierenden Ländern einmal ab, so bestreiten etwa 35 Entwicklungsländer mit nur einem Rohstoff über 50 vH ihrer Ausfuhr; drei Rohstoffe kumulieren sich zu 70 vH und mehr in rund 50 Entwicklungsländern.

Die Spezialisierung auf Rohstoffe und ein hoher Konzentrationsgrad im Exportsortiment sind deshalb zu einem Problem für die Entwicklungsländer geworden, weil die Einkommenselastizität der Weltnachfrage nach Primärgütern im weitesten Sinne im Durchschnitt niedriger zu sein scheint, als es bei Halb- und Fertigwaren der Fall ist.

(a) Entsprechend war im Zeitraum 1963-73 die Expansion der Weltausfuhr bei Industrieerzeugnissen deutlich höher als bei den einzelnen Rohstoffgruppen (Tabelle 2). Hierin reflektieren sich das "Engelsche Gesetz" (etwa bei Kaffee, Tee, Zucker oder Getreide), das Vordringen von in Industrieländern hervorgebrachten synthetischen Konkurrenzprodukten (zu Lasten von beispielsweise Naturgummi, Baumwolle, Seide oder Jute) sowie der rohstoffsparende technische Fortschritt (insbesondere in bezug auf Kupfer und Zinn) einschließlich der zunehmenden Wiederverwendung von Alt- und Abfallmaterial (was den Bedarf an NE-Metallen sowie an Wolle und Naturkautschuk zum Teil erheblich vermindert).¹

¹In der BRD und anderen Industrieländern werden bereits folgende Recycling-Quoten erreicht: 45 vH bei Blei, 35-40 vH bei Kupfer, 25-30 vH bei Aluminium, 25 vH bei Zinn und 20-25 vH bei Zink sowie bis zu 50 vH bei Wolle und 5-10 vH bei Gummi. Vgl. DIHT, Rohstoffpolitik ohne Illusion - Zur Reform der Weltwirtschaftsordnung. Bonn 1976.

Tabelle 2 - Die relative Bedeutung von Rohstoffen im Weltexport^a

Warengruppe	Anteil am Weltexport (vH)		Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate 1963-1973		Anteil der Industrieländer (vH)		Anteil der Entwicklungsländer (vH)		Anteil der Staatshandelsländer (vH)	
	1963	1973	vH	in Relation zur Gesamtrate	1963	1973	1963	1973	1963	1973
Agrarische Rohstoffe	8,9	6,1	9,8	0,70	53,0	60,0	35,0	27,8	12,0	12,2
Mineralische Rohstoffe u. Erze	3,3	2,7	12,0	0,86	53,9	55,8	32,7	33,0	13,4	11,2
Brennstoffe	10,4	11,2	14,9	1,06	26,4	22,8	60,3	68,2	13,3	9,0
NE-Metalle	3,1	3,0	13,7	0,98	62,2	65,9	30,2	24,2	7,6	9,9
Nahrungsmittel, Getränke u. Tabak	19,9	15,2	11,0	0,79	55,0	65,4	35,4	27,2	9,6	7,4
Halb- u. Fertigwaren	54,4	61,8	15,5	1,11	82,5	83,9	4,2	6,6	13,3	9,5
Weltexporte insgesamt	100,0	100,0	14,0	1,00	67,0	71,5	20,7	19,2	12,3	9,3
(Mrd. US-\$)	(151,03)	(561,53)								

^a SITC 0-8 Basiswerte in US-\$

Quelle: Wie Tabelle 1.

(b) Der bemerkenswerte, weil in der öffentlichen Diskussion vielfach übersehene Umstand, daß nicht die Entwicklungsländer, sondern die Industrieländer den größten Teil der Weltrohstoffausfuhr (ohne Erdöl) bestreiten (Tabelle 2), stellt die Entwicklungsländer noch vor zusätzliche Schwierigkeiten: Denn auf jenen Märkten, auf denen auch die Industrieländer als wichtige Anbieter auftreten (zum Beispiel bei pflanzlichen und tierischen Ölen, bei Getreide, Baumwolle oder Zink) leidet die Wettbewerbsfähigkeit vieler Entwicklungsländer unter der mangelnden Standardisierung ihrer Erzeugnisse und unter wiederholten Lieferschwierigkeiten; und wenn sie wettbewerbsfähig sind, wird ihnen der Zugang zu den kaufkräftigen Absatzmärkten in den Industrieländern erheblich erschwert, wie etwa bei Agrarprodukten.¹ Berücksichtigt man ferner die massive Subventionierung der Agrarausfuhr durch die Industrieländer bis Anfang der 1970er Jahre, so ist erklärt, warum die Rohstoffausfuhr der Entwicklungsländer langsamer gestiegen sind als die Weltrohstoffausfuhr und die der Industrieländer schneller (Tabelle 1).

Charakteristisch für die Rohstoffausfuhr scheint nicht nur zu sein, daß sie sich einer relativ einkommensunelastischen Weltnachfrage gegenüber sieht. Auch die Preiselastizitäten der Nachfrage sind - jedenfalls kurzfristig - niedrig² mit der Folge, daß Abweichungen zwischen Rohstoffproduktion und -verbrauch Preisfluktuationen bewirken, die verhältnismäßig groß sind, d.h. heftiger sein können, als mit Stetigkeit im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß vereinbar ist. Tabelle 3 vermittelt einen Eindruck über die Intensität der Preisschwankungen bei 17 Rohstoffen. Danach war diese

¹Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang eine Studie der Weltbank über die Exportmöglichkeiten von Entwicklungsländern bei 9 Agrarprodukten (Fleisch, Bananen, Zitrusfrüchte, Kakao, Kaffee, Tee, Zuckerrohr, Baumwolle, Holz), die etwa ein Fünftel der Gesamtexporte dieser Länder (ohne Erdöl) ausmachen. Sie kommt zu dem Ergebnis, daß eine Importliberalisierung seitens der OECD-Länder diese Exporte jährlich um 3 Prozentpunkte stärker ansteigen lassen würde als sonst. Vgl. W. Tims, "Possible Effects of Trade Liberalization on Trade in Primary Commodities", Bank Staff Working Paper Nr. 193, Januar 1975.

²Vgl. z.B. die Schätzungen bei M.E. Kreinin, "Disaggregated Import Demand Functions - Further Results", The Southern Economic Journal, Vol. 40, (1973/74), S. 19 ff.

Tabelle 3 - Preisschwankungen bei ausgewählten Rohstoffen^a

Rohstoff	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<u>Kupfer</u> (Drahtbarren, London)	6,07	7,73	12,29	10,99	1,86	3,72	4,89	1,31	4,08	11,78	2,49
<u>Blei</u> (London)	8,82	2,03	1,91	1,20	2,38	1,54	3,65	3,02	4,95	5,59	5,91
<u>Zink</u> (London)	1,11	4,00	3,30	0,97	0,92	1,04	2,38	2,16	24,18	9,88	1,81
<u>Zinn</u> (Barren, London)	5,11	1,04	2,09	1,87	1,05	1,75	0,93	1,15	5,39	8,88	1,89
<u>Weizen</u> (Northern Manitoba, Nr. 2, London)	1,44	2,17	4,18	1,00	1,96	1,53	1,12	8,14	23,42	5,53	9,51
<u>Mais</u> (Nr. 2, loco, New York)	2,98	2,46	2,07	2,05	3,19	2,77	4,48	3,07	7,93	23,26	4,69
<u>Reis</u> (weißer Reis, 5 %, fob, Bangkok)	3,02	2,97	5,90	2,54	4,06	2,38	4,55	5,60	n.v.	4,27	3,40
<u>Zucker</u> (1957-60: Weltkontrakt Nr. 4; seit 1961 Nr. 8; seit Dez. 1970 Nr. 11, London)	6,97	3,19	13,50	13,71	8,50	2,93	7,37	17,39	4,44	12,58	16,41
<u>Rindfleisch</u> (English long-sides; seit 1970: Argentin, rumps, chilled, London)	9,85	13,54	5,67	9,58	n.v.	8,23	7,54	9,29	5,95	6,23	6,84
<u>Sojabohnen</u> (Chicago)	2,90	6,72	0,78	1,19	2,00	1,65	2,24	3,32	23,17	13,08	5,56
<u>Kokosöl</u> (Ceylon; seit Feb. 1974: Philippinen Indonesien)	6,30	1,93	6,91	3,71	6,03	1,95	2,32	n.v.	n.v.	26,32	6,49
<u>Kaffee</u> (1957-64: Santos Nr. 4; 1965-67: B-Kontrakt; seit 1968: Santos Nr. 4, New York)	1,13	0,77	1,25	0,19	6,32	1,55	5,01	3,53	2,13	3,66	n.v.
<u>Tee</u> (Good medium broken, Orange Pekoe, Colombo; seit 1970: Auktionsdurchschnittspreis, London)	4,84	9,37	4,12	2,78	n.v.	3,11	1,74	2,30	5,56	6,04	2,13
<u>Kakao</u> (Ghana, loco, New York)	14,23	4,97	3,91	9,59	1,91	7,80	4,19	1,97	13,37	12,39	8,69
<u>Baumwolle</u> (Middling Upland; seit Aug. 1969: Kontrakt Nr. 2, New York)	1,36	0,62	1,20	2,19	0,04	0,87	1,00	1,34	15,15	1,20	2,30
<u>Jute</u> (1957-64: cif, Dundee; seit 1965: cif, London)	2,42	2,62	4,15	3,76	2,85	1,57	1,03	20,23	1,29	4,22	4,02
<u>Naturkautschuk</u> (RSS, Nr. 1, loco, cif, London)	1,94	2,51	4,25	2,28	4,86	4,07	4,39	5,54	9,12	8,08	5,19

^a Berechnet als prozentuale Abweichung der monatlichen Preisnotierungen von linearen jährlichen Preistrend.

Quelle: J.B. Donges und M. Hoffmeyer, "International Commodity Policy - Past Experience and Future Role in a Changing International Economic Order", Kiel, Oktober 1975 (u. Ms.) und aktualisiert aufgrund der dort angegebenen Quellen.

im Zeitraum 1965-75 bei Kakao, Zucker, Rindfleisch, Kokosöl und Kupfer besonders stark. Bei Kupfer, Rindfleisch und Tee scheint der Trend der Preisschwankungen nach unten gerichtet zu sein, bei den anderen Rohstoffen scheinen die Preisschwankungen im Trend an Intensität eher zugenommen zu haben. Statistisch abgesichert sind diese Trends allerdings nur bei zwei Rohstoffen (Rindfleisch und Naturkautschuk), so daß die wiederholt von Entwicklungsländern behauptete Verschärfung des Fluktuationsproblems wahrscheinlich eher eine Folge der jüngsten Preishausse mit anschließender Baisse ist, also auf Trendveränderungen beruht und nicht unbedingt auf Preisschwankungen um den Trend.

Unter therapeutischen Gesichtspunkten sind zwei Ursachen für die Preisinstabilität auf den Rohstoffmärkten zu unterscheiden:

- (a) Die eine ist angebotsbedingt und vor allem für landwirtschaftliche Rohstoffe relevant. Die hohe Witterungsanfälligkeit landwirtschaftlicher Produktion, die immer wiederkehrenden Seuchen und der häufige Schädlingsbefall bilden die eine Dimension des Problems. Gelegentlich wirken auch politische Ereignisse (zum Beispiel Angola) und Naturkatastrophenangebotsmindernd. Daneben spielen jedoch verzögerte Angebotsanpassungen an Preisveränderungen eine besonders wichtige Rolle. Kaffee, Kakao, Tee und Zucker bieten das reichste Anschauungsmaterial für dieses Cobweb-Phänomen.¹
- (b) Die zweite Ursache ist nachfragebedingt und, außer für bestimmte agrarische Rohstoffe (z.B. Naturkautschuk, Sisal und Holz), insbesondere bei NE-Metallen von ausschlaggebender Bedeutung. Zeitreihenregressionsanalysen haben einen positiven und statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen den jährlichen Veränderungen der Roh-

¹Für eine ausführliche Darstellung vgl. C.P. Brown, Primary Commodity Control, Oxford 1975, S. 6 ff. und die dort angegebene Literatur über empirische Fallstudien.

stoffexportpreise und den jährlichen Veränderungen der Welt-industrieproduktion bzw. zwischen den jeweiligen Trendabweichungen nachgewiesen.¹ Auch die jüngste Preishausse und deren Ende stand bei diesen Rohstoffen weitgehend im Zeichen von Konjunkturboom und anschließender Rezession in den Industrieländern.² Neben rein konjunkturellen Einflüssen kann es auch spekulative geben. So war es schon während des Korea-Booms gewesen. Noch bedeutender waren spekulativ motivierte Verhaltensweisen vermutlich in der Hausse 1973-74, gleichsam als Folge der vom Club of Rome prophezeiten Rohstoffverknappung, des von OPEC zeitweilig praktizierten Lieferembargos, den allgemeinen Inflationserwartungen und der damit in Verbindung stehenden verbreiteten Wechselkursunsicherheit.

In vielen rohstoffproduzierenden Entwicklungsländern schlagen sich Preisfluktuationen auch in Erlösschwankungen nieder und, unter sonst gleichbleibenden Bedingungen, in Schwankungen der Importkapazität. Dies kann dazu führen, daß Spurts in die wirtschaftliche Entwicklung immer wieder aus Zahlungsbilanzgründen vorzeitig abgebrochen werden müssen und sich so bei den Investoren pessimistische Wachstumsvorstellungen durchsetzen. Daß Fluktuationen der Exporterlöse das wirtschaftliche Wachstum in Entwicklungsländern spürbar verlangsamen, wird allgemein vermutet. Internationale Querschnittsanalysen, etwa die von MacBean,³ haben diesen Zusammenhang allerdings nicht nachweisen können. Auch unsere Berechnungen, die auf aktuellerem Datenmaterial beruhen und die Entwicklungsländer in Pro-Kopf-Einkommens-

¹Vgl. IBRD/IMF, The Problem of Stabilization of Prices of Primary Products, Washington, D.C. 1969, Teil I, S. 45 ff. - R.N. Cooper und R.Z. Lawrence, "The 1972-75 Commodity Boom", Brookings Papers on Economic Activity, 1975, Nr. 3, S. 682 ff.

²Vgl. H.R. Christiansen-Weniger und M. Hoffmeyer, "Preishausse auf den internationalen Rohstoffmärkten", Die Weltwirtschaft, 1973, Heft 2, S. 138 ff. - Vgl. auch Schaubild 1.

³Vgl. seine Studie "Export Instability and Economic Development", London 1966.

gruppen unterteilen, führen zu keinen signifikanten Ergebnissen (Tabelle 4). Infolgedessen ist auch trotz Exporterlösfluktuation

Tabelle 4 - Koeffizienten der Korrelation zwischen dem Wachstum des realen Bruttosozialprodukts und der Fluktuation der Exporterlöse im Querschnitt der Entwicklungsländer

Pro-Kopf-Einkommen ^a	N	1960-65	1965-70
150 US-\$ und weniger	34	0,221 ^b	-0,297 ^b
151-250 US-\$	20	-0,468	-0,366 ^b
251-400 US-\$	24	-0,261 ^b	0,022 ^b
über 400 US-\$	22	0,771	-0,084 ^b

^aIm Jahre 1969. -

^bBei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 % statistisch nicht gesichert.

Quelle: Basisdaten aus UNCTAD, Handbook of International Trade and Development Statistics, 1972. - UN, Yearbook of National Accounts Statistics, versch. Jgg.

überdurchschnittlich schnelles Wirtschaftswachstum möglich. In dem Maße wie Erlösschwankungen allokatonspolitisch funktionslos sind, kann andererseits jedoch nicht ausgeschlossen werden, daß in jedem einzelnen Fall eine geringere Exporterlösfluktuation mit einem gesamtwirtschaftlichen Wachstumstempo hätte einhergehen können, das höher gewesen wäre, als es tatsächlich war. Wirtschaftspolitisch ist

es deshalb angezeigt, in jedem Falle eine Verminderung der Exporterlöschwankungen zu erreichen, am besten prophylaktisch und sonst nachhelfend. Allgemeine Wachstumsbemühungen werden dadurch sicherlich unterstützt, zumal die Erfahrung lehrt, daß in vielen rohstoffproduzierenden Entwicklungsländern die Mobilität der Produktivkräfte innerhalb des Primärgütersektors und zwischen diesem und anderen Wirtschaftsbereichen begrenzt ist.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß rohstoffproduzierende Entwicklungsländer in einer Weltwirtschaft, deren Wachstum industriestimm ist, unter laissez-faire-Bedingungen doppelt benachteiligt sind: ihre Exporterlöse steigen langsamer und schwanken heftiger, als entwicklungspolitisch wünschenswert wäre. Zieht man ferner in Betracht, daß der auf Güter- und Faktormärkten in Entwicklungsländern vergleichsweise niedrigere Monopolgrad diese Ländergruppe tendenziell zwingt, die in der Landwirtschaft und im Bergbau erzielten Produktivitätsfortschritte in Form relativ sinkender Rohstoffpreise an die Industrieländer weiterzugeben, statt sie über höhere Realeinkommen selbst voll zu realisieren (Prebisch-Singer-These), so ist es nicht verwunderlich, wenn die von der reinen Außenhandelstheorie prognostizierte Nivellierung der Einkommensunterschiede zwischen Entwicklungs- und Industrieländern nicht eintritt. Und es ist verständlich, daß sich die Entwicklungsländer in einem weltwirtschaftlichen System, das solches zuläßt, unzumutbar benachteiligt fühlen und nun durch umfassende Eingriffe in den Marktmechanismus ihre Lage zu verbessern trachten. Im internationalen Maßstab geschieht damit etwas, was durchaus vergleichbar ist mit dem kollektiven Streben der Landwirtschaft und des Kohlenbergbaus in den westlichen Industrieländern, durch staatliche Stützungssysteme Preisschwankungen und Einkommensrückstand zu verhindern.

III. Kontrolle der internationalen Rohstoffmärkte¹

Internationale Rohstoffabkommen

Stabilisierungs- und Einkommensziele standen schon bei den internationalen Rohstoffabkommen Pate, die in der Nachkriegszeit zwischen Entwicklungs- und Industrieländern abgeschlossen wurden: für fünf landwirtschaftliche Rohstoffe (Getreide, Zucker, Kaffee, Kakao und Olivenöl) und einem metallischen Rohstoff (Zinn).² Die Ergebnisse blieben im allgemeinen hinter den Erwartungen zurück. Wie Schaubild 2 zeigt, drängten die Weltmarktpreise immer wieder aus dem gesetzten Preisrahmen heraus. Das gilt auch für den Weizenmarkt, bei dem sich die Preisnotierungen zwar für längere Zeit innerhalb der festgesetzten Preisgrenzen hielten, dies aber weniger eine Folge des Rohstoffabkommens war als vielmehr eine der in den USA und Kanada vorhandenen hohen Angebotselastizität und großen Produktionsüberschüsse.³ Bei Kakao wurden die Interventionspreise sogar unterhalb der Weltmarktpreise fixiert, so daß das Abkommen gar nicht erst in Gang kam.

Zwei Gründe sind für die unbefriedigenden Erfahrungen mit internationalen Rohstoffabkommen letztlich maßgebend gewesen:

- Zum einen der Verzicht auf eine Ursachentherapie zur Milderung oder Lösung des Rohstoffproblems. Denn bei der Festsetzung der Preisgrenzen wurde der Einfluß von Konjunkturschwankungen in Industrieländern auf die Preisnotierungen ebenso wenig berücksichtigt wie das Cobweb-Problem auf der Angebotsseite. (Soweit politische Instabilitäten ursächlich waren, konnten Rohstoffabkommen sowieso keine durchgreifende Lösung erwarten lassen).

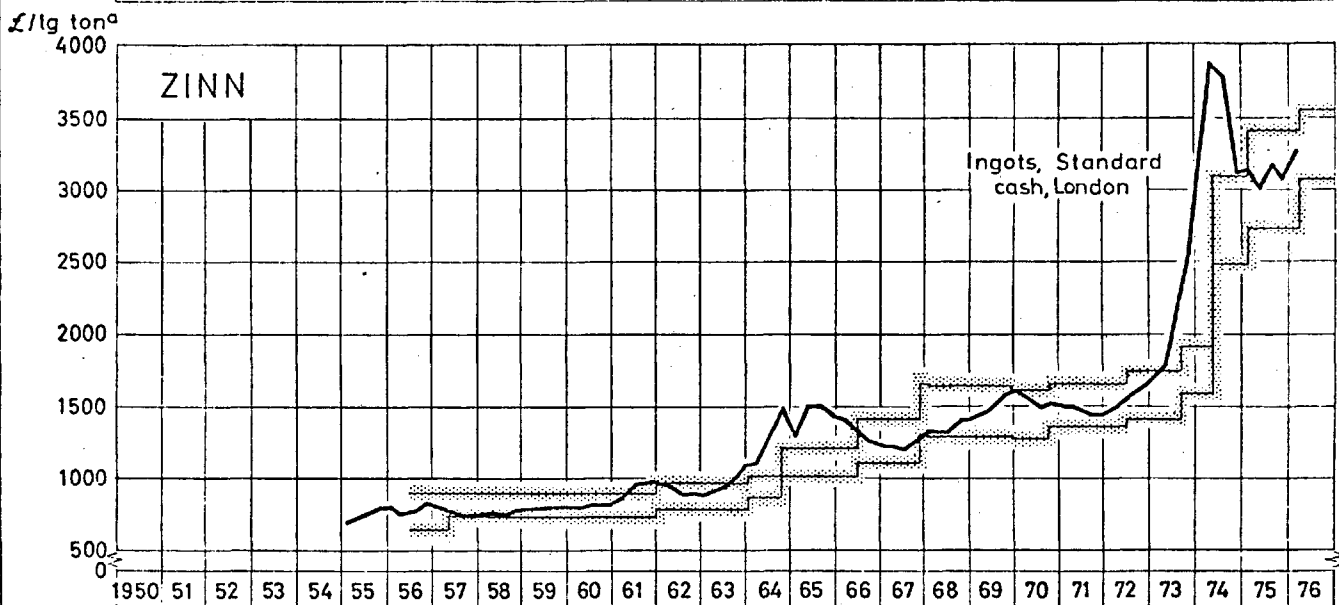
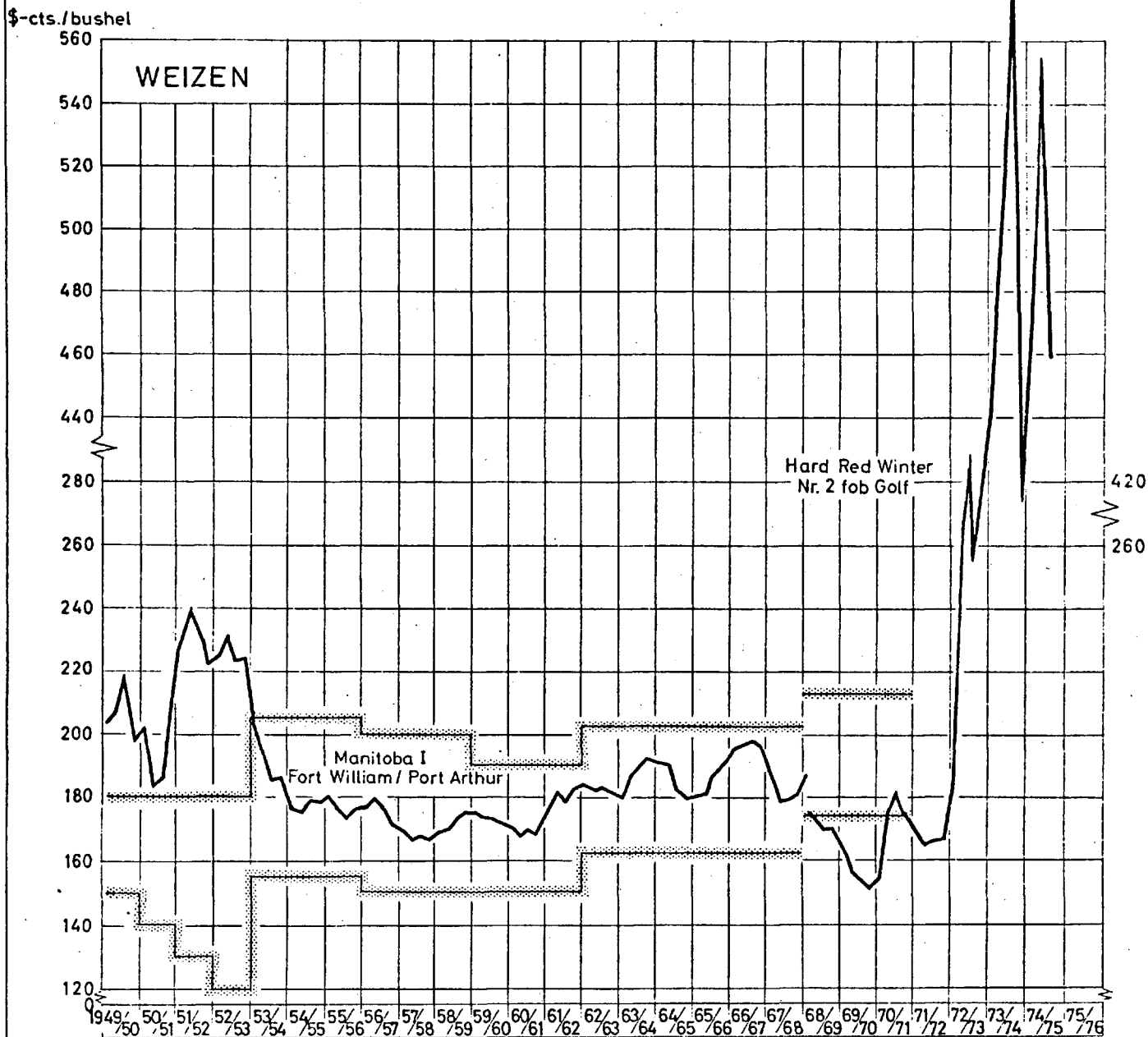
¹Die folgenden Erörterungen fußen weitgehend auf meinem Referat "Probleme einer neuen Weltwirtschaftsordnung", gehalten auf der Jahrestagung des Entwicklungsländerausschusses der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik) am 28. November 1975 in Frankfurt (Veröffentlichung in Vorbereitung).

²Für eine aktualisierte Darstellung vgl. A.D. Law, International Commodity Agreements - Setting, Performance and Prospects. Lexington/Mass., Toronto, London 1975. - H.H. Glismann, P. Juhl und B. Stecher, "Ökonomische Implikationen der neuen Weltwirtschaftsordnung", Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 46, Februar 1976, S. 27 ff.

³Vgl. M. Hoffmeyer, "Internationale Rohstoffabkommen als Instrument der Weltagrarmärkte", Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 102 (1969), S. 251.

Schaubild 2

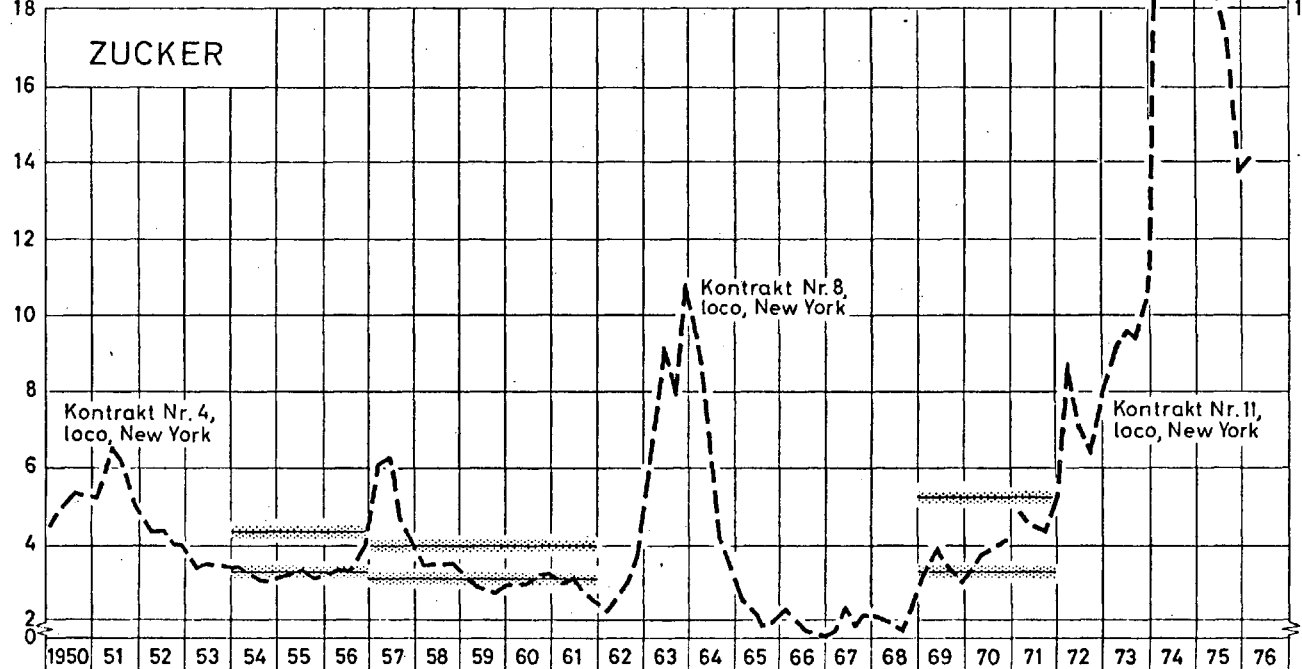
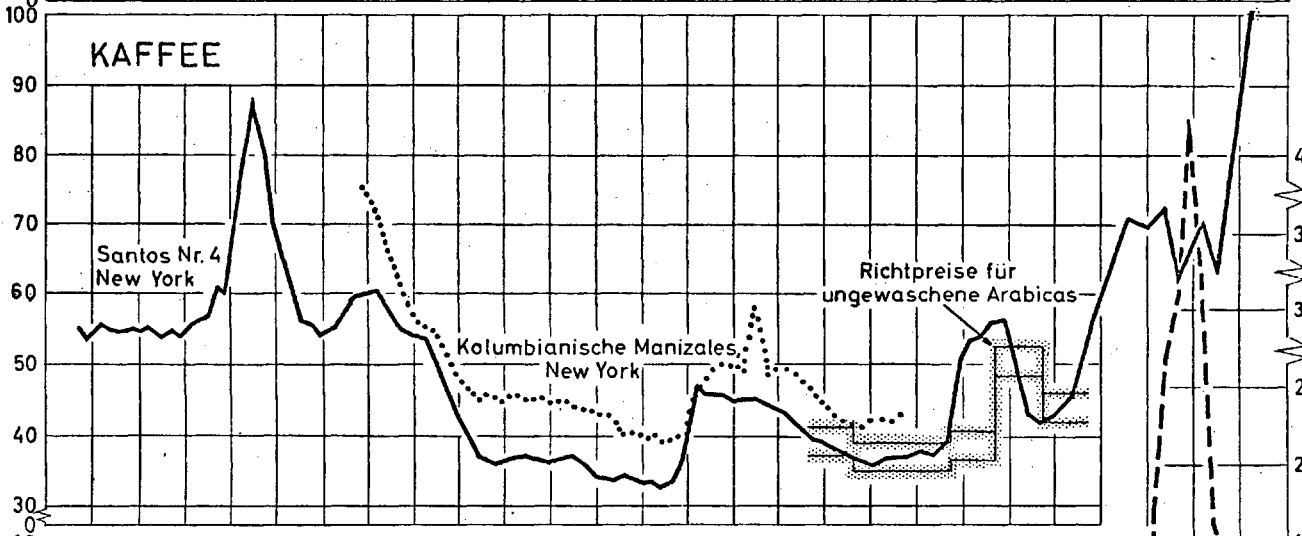
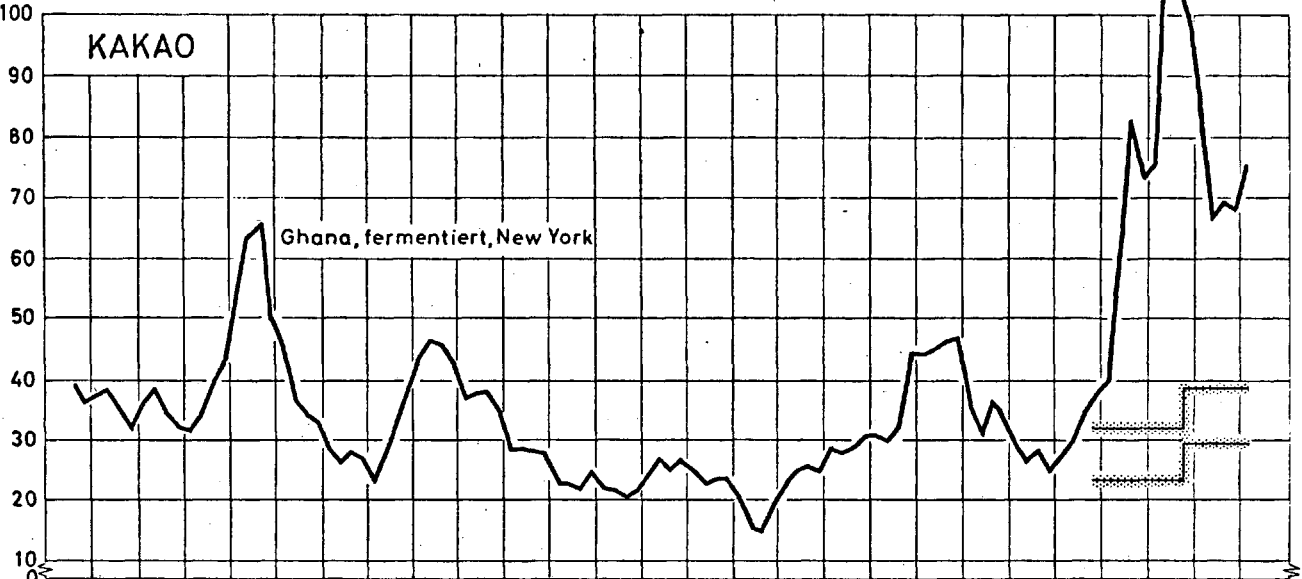
PRESENTWICKLUNG UND INTERVENTIONSPREISE BEI INTERNATIONALEN ROHSTOFFABKOMMEN



^aSeit 1970 metric tons.

PREISENTWICKLUNG UND INTERVENTIONSPREISE BEI INTERNATIONALEN ROHSTOFFABKOMMEN

\$-cts./lb



- Der zweite Grund ist, daß die Abkommen nicht als zeitlich befristete Lenkungsingriffe zur Überwindung temporärer Gleichgewichtsstörungen auf den internationalen Rohstoffmärkten aufgefaßt wurden, sondern als Dauerinstrument zur Stabilisierung langfristig falscher Preise. Hinzu kommt, daß die Interventionspreise nicht oder nicht schnell genug den Marktgegebenheiten angepaßt wurden.

Die Bildung von Preiskartellen

Eine aus der Sicht der Entwicklungsländer wirkungsvollere Alternative zu den klassischen Rohstoffabkommen scheint die Bildung von Preiskartellen darzustellen.¹ Das Kartellierungsziel, das zahlreiche Entwicklungsländer seit der UN-Weltrohstoffkonferenz im Frühjahr 1974 anvisieren, spiegelt den Imitationseffekt wider, den die von den erdölexportierenden Staaten seit Herbst 1973 konzertiert betriebene Preis- und Mengenpolitik ausgelöst hat und läßt sich in Analogie zum Optimalzollargument als Versuch werten, die monopolistische Verfügung über eigene Rohstoffe in einem wohlfahrtssteigernden Terms-of-Trade-Effekt umzusetzen. Damit jedoch rohstoffproduzierende Entwicklungsländer ihre Exportpreise monopolistisch erhöhen können, muß ihr Anteil am Weltexport, an der Weltproduktion und (bei nicht-regenerierbaren Rohstoffen) an den Weltvorkommen hoch sein; die Weltnachfrage für den betreffenden Rohstoff und das Rohstoffangebot von Außenseitern (also Ländern, die nicht dem Kartell beitreten wollen) müssen relativ preisunelastisch sein; es müssen niedrige Substitutionselastizitäten bestehen, die Kartellmitglieder müssen gleiche wirtschaftliche (und politische) Interessen haben und sie dürfen gegenüber Retorsionsmaßnahmen seitens der betroffenen Verbraucherländer nicht entscheidend verwundbar sein. Jede dieser Bedingungen ist für die Kartellierungsfähigkeit von Rohstoffen notwendig; nur zusammengenommen sind sie hinreichend.

Diese Erfolgsbedingungen sind auf mittlere und längere Sicht im allgemeinen nicht gegeben, vor allem nicht im Hinblick auf das Erfordernis niedriger

¹Vgl. C.F. Bergsten, "The New Era in World Commodity Markets", Challenge, Vol. 17 (1974:4), S. 34 ff.

Preis- und Substitutionselastizitäten.¹ Eine Ausnahme scheinen prima facie Bauxit, Kupfer, Zinn, Eisenerz und Phosphat darzustellen, Rohstoffe also, bei denen der Weltexport von Entwicklungsländern dominiert wird. Doch obwohl sich diese Länder formal in Produzentenorganisationen zusammengeschlossen haben, hat es sich weitgehend als unmöglich erwiesen, eine gemeinsame Preis- und Angebotspolitik zu vereinbaren und durchzuführen. Der Grund hierfür ist letztlich, daß die Mitglieder dieser Organisationen nicht in der Lage oder, wegen unerwünschter Nebenwirkungen, nicht bereit sind, das bei einer Preiserhöhung induzierte zusätzliche Weltmarktangebot Dritter durch eine zusätzliche Produktionseinschränkung zu neutralisieren.²

Unter dem Gesichtspunkt einer harmonischen Entwicklung der Weltwirtschaft ist der Mangel an Kartellierungsfähigkeit von Rohstoffen eher ein Vorteil als ein Nachteil. Denn das Korrelat zu diesem Mangel ist, daß eine weltweite Fehlallokation von Investitionen im Rohstoffbereich vermieden wird, daß der Selbstversorgungsgrad in bezug auf wichtige Rohstoffe nicht unnötig auf Kosten des internationalen Handels mit (sonst preisgünstigeren) Rohstoffen hoch wird, und daß Tendenzen zum Bilateralismus im Rohstoffhandel, die nur eine Vorstufe zur erneuten Disintegration der Weltwirtschaft darstellen würden, abgewehrt werden können.

Das "integrierte Rohstoffprogramm" der UNCTAD

Da wohl auch die Entwicklungsländer, trotz anderslautender verbaler Manifeste, die Realisierungschancen des Kartellierungsziels niedrig einschätzen,

¹Vgl. meine Ausführungen in "Anpassungsvorgänge auf den Rohstoffmärkten und die Lage der Entwicklungsländer", in Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 37, Januar 1975, S. 19 f. Vgl. auch R. Senti, Monopolisierung im internationalen Rohwarenhandel. Diessenhofen 1975, S. 18 ff. H.H. Glismann und andere vertreten infolgedessen auch mit Recht die Auffassung, daß es sich aus der Sicht der Industrieländer nicht lohnt, gegen das Kartellierungsziel Front zu machen. (Vgl. "Ökonomische Implikationen ...", a.a.O., S. 50.)

²Damit läßt sich also die historische Parallele zu den Rohstoffkartellen der Zwischenkriegszeit (für Kautschuk, Zinn und Tee) nicht herstellen. Jene Kartelle waren nicht auf monopolistische Preiserhöhung ausgerichtet, sondern sollten primär vor Preisverfall schützen. Außerdem konnten unter den Bedingungen des Kolonialzeitalters Erzeuger- und Verbraucherpläne naturgemäß besser ex ante koordiniert werden, als das heute möglich ist. Vgl. P.T. Bauer, "Commodity Agreements: Aid or Trade?" International Journal, Vol. 29 (1973-74), S. 612 f.

ist praktisch der von UNCTAD entwickelte Plan eines "integrierten Rohstoffprogramms" zum Kernstück einer neuen internationalen Rohstoffpolitik geworden.¹ Dieser Plan will eine Abkehr von den klassischen internationalen Rohstoffabkommen. Er basiert auf einem multidimensionalen System von Rohstoffmarktregelungen, die von Entwicklungs- und Industrieländern gemeinsam verhandelt und verabschiedet werden sollen, weil man sich davon eine größere Wirkung auf Niveau und Stabilität der Rohstoffpreise verspricht und zusätzlich den politischen Vorteil der Konfliktvermeidung erhofft. Der Plan besteht aus fünf Grundelementen:

- einem System von internationalen Ausgleichslagern ("buffer stocks") für möglichst viele Rohstoffe;
- einem gemeinsamen Fonds zur Finanzierung solcher "buffer stocks", dessen Mittel von Erzeuger- und Verbraucherländern sowie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds aufgebracht werden sollen;
- einem System multilateraler Liefer- und Abnahmeverpflichtungen für einzelne Rohstoffe, die nicht in dem gemeinsamen "buffer stock" aufgenommen werden;
- einem Schema von Kompensationszahlungen, gleichsam als letztes Mittel, wenn alle anderen Methoden scheitern sollten; und
- einem Maßnahmenbündel zur Förderung der industriellen Weiterverarbeitung von Rohstoffen in Entwicklungsländern, kombiniert mit einem Abbau des Industrieländer- Protektionismus im Agrar- und Rohstoffbereich.

Die beiden erstgenannten Elemente, also die kombinierten internationalen "buffer stocks" und der gemeinsame Finanzierungsfonds, stellen - aus der Sicht von UNCTAD - die Säulen dieses "integrierten Rohstoffprogramms" dar.² Bei der Festlegung des Warenkorbes, waren drei Kriterien maßgebend: das Exportinteresse der Entwicklungsländer, die technische Lagerfähigkeit des

dit
¹Vgl. UNCTAD, An Integrated Programme for Commodities, Dezember 1974 (TD/B/C.1/166) und Oktober 1975 (TD/B/C.1/193) sowie die komplementären Papiere zu Einzelfragen dieses Programms.

²Dies macht die Analogie zum Goudrian-Grahamschen Plan einer Waren-Reserve-Währung aus den 1930er Jahren deutlich. Vgl. A.G. Hart, "The Case as of 1976 for International Commodity-Reserve Currency", Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 112 (1976), S. 1 ff.

Rohstoffes und die finanzielle Belastbarkeit der an dem Programm beteiligten Länder.

- (a) Demzufolge waren ursprünglich (Ende 1974) 19 agrarische, textile und industrielle Rohstoffe ausgewählt worden, auf die 55-60 vH des gesamten Rohstoffexports der Entwicklungsländer (ohne Erdöl) entfallen. Die in den gemeinsamen Fonds zur Finanzierung des kombinierten "buffer stocks" einzuschießende Summe wurde auf rund 11 Mrd. US-\$ veranschlagt. Dies überstieg die Belastbarkeit der Verbraucherländer.
- (b) Entsprechend ist inzwischen das "buffer stock"-Programm auf jene vier agrarische, vier textile und zwei industrielle Rohstoffe reduziert worden,¹ die in Tabelle 5 aufgeführt sind. Bei diesen 10 "Kern"-Rohstoffen bestreiten die Entwicklungsländer den größten Teil des Weltexports, und zwar im Durchschnitt 75 vH. Bei drei Rohstoffen (Kaffee, Kakao und Naturkautschuk) treten nur Entwicklungsländer als Anbieter auf dem Weltmarkt auf. Die Industrieländer erscheinen bei diesem Warenbündel eindeutig als Nettoimportländer.
- (c) Aufgrund des geschätzten Umfanges der "buffer stocks" wird als gemeinsame Finanzierungssumme jetzt ein Betrag von 5,1 Mrd. US-\$ angesetzt, von denen eine Hälfte sofort aufzubringen wäre, und die andere Hälfte auf Abruf bereitgestellt werden müßte (jeweils ein Drittel als von den Regierungen gezeichnetes Kapital und 2 Mrd. in Form von Darlehen). Für Zeichnungsquoten zwischen Erzeuger-, Verbraucher- und (gesondert) Erdölländern stehen drei Modelle zur Diskussion, denen die Relationen 37,5:37,5:25, 50:50:0 und 60:40:0 zugrundeliegen (die sozialistischen Länder sind dabei mit erfaßt). Innerhalb der Ländergruppen sollen die Zeichnungsquoten von den einzelnen Ländern im Verhältnis des jeweiligen Weltexport- oder Weltimportanteils aufgefüllt werden, wobei Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen unter 200 US-\$ Vergünstigungen eingeräumt werden sollten. Legt man das Modell 50:50:0 zugrunde, so

¹Weggefallen sind Weizen, Mais, Reis, Wolle, Blei, Zink, Bauxit, Aluminium und Eisenerz.

Tabelle 5 - Daten zum "integrierten Rohstoffprogramm" der UNCTAD

"Kern" - Rohstoffe	Weltexportanteile 1970-73 (vH)			Weltimportanteile 1970-73 (vH)			Buffer Stocks		
	Industrie- länder	Entwick- lungsländer	Staatshan- delsländer	Industrie- länder	Entwick- lungsländer	Staatshan- delsländer	Umfang (000 t)	Anschaffungs- kosten (Mio. US-\$)	Lagerhaltungs- kosten in v.H. der Anschaf- fungskosten ^a
Kaffee	0	100,0	0	90,3	3,7	6,0	90 000	1 100	2,5
Kakao	0	100,0	0	77,2	3,0	19,8	300	340	2,3
Tee	0,5	91,6	7,9	59,3	31,2	9,5	90	100	5,1
Zucker	21,6	75,3	3,1	61,2	22,2	16,6	5 500	1 200	8,5
Baumwolle	22,6	67,7	9,7	54,8	18,2	27,0	576	600	1,2
Hartfasern ^b	4,1	89,8	n.v.	72,8	3,9	5,1	214	60	2,4
Jute ^b	n.v.	93,6	n.v.	57,2	8,8	4,4	244	160	3,0
Naturkautschuk	0	100,0	0	66,8	8,2	25,0	408	210	2,2
Kupfer	23,7	69,9	6,4	86,9	5,2	7,9	717	1 100	1,1
Zinn	3,9	91,6	4,5	85,4	5,3	9,3	56	270	0,2
Insgesamt ^b	10,8	75,0	2,9	68,5	0,9	12,2	-	5 140	3,2

^a Lagervolumen bewertet mit den Durchschnittspreisen 1970-74
^b Weltexport und -import nur unvollständig ländermäßig erfaßt.

Quellen: Errechnet und zusammengestellt aus UNCTAD, "An Integrated Programme for Commodities", Dezember 1974 (TD/B/C.1/166/Supp. 1), Juni 1975 (TD/B/C.1/184) und Oktober 1975 (TD/B/C.1/194 u. TD/B/C.1/196).

hätte die BRD 4,2 vH des Finanzierungsaufwandes zu tragen. Der Finanzrahmen erweitert sich auf rund 6 Mrd. US-\$, sobald die Zinsen für den Kapitaleinsatz (sagen wir 8-10 %) und die Kosten der Lagerhaltung einbezogen werden. Was die Lagerhaltungskosten anlangt, so ergibt sich aus Tabelle 5, daß sie im Vergleich zu den Lagerbildungskosten bei den NE-Metallen kaum, bei Tee und Zucker hingegen merklich ins Gewicht fallen.

- (d) Für die übrigen 9 Rohstoffe, die der ursprünglich integrierte Aktionsplan noch enthielt sowie für weitere Rohstoffe, für die ein Exportinteresse seitens der Entwicklungsländer besteht, soll die Stabilisierungsfunktion durch eine entsprechende Angebotspolitik der Erzeugerländer in Verbindung mit langfristigen Handelskontrakten zwischen Export- und Importländern wahrgenommen werden. Die garantierte Abnahme ihrer Rohstoffe zu festen Preisen soll den Entwicklungsländern eine längerfristige Planung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung erleichtern.

Damit der erhoffte erlös-stabilisierende Effekt für das einzelne Entwicklungsland eintritt, ist es notwendig,

- daß sich genügend Anbieter am System beteiligen und insbesondere auch die Staatshandelsländer mitwirken, die sonst nur gelegentlich als Anbieter oder Nachfrager auf dem Weltrohstoffmarkt auftreten und dabei fühlbare Instabilität bewirken (Zinn, Getreide);
- daß der Weltmarkt für die vorgesehenen Rohstoffe möglichst frei von bilateralen Absprachen bleibt, also möglichst viele Angebotsalternativen zur Deckung des Versorgungsbedarfs wirksam werden können;
- daß die internationale Nachfrage nach dem jeweiligen Rohstoff hinreichend unelastisch in bezug auf Preisveränderungen ist; *Warum?*
- daß der "buffer stock" groß genug ist, um in anhaltenden Hausseperioden das Weltmarktangebot preiswirksam ergänzen zu können, und daß die finanziellen Reserven ausreichen, um in längeren Baisseperioden ständig Rohstoffe aufzukaufen;

- daß die Rohstoffspekulation, wenn immer sie auftritt, die Bewegung der Weltmarktpreise glättet, also stabilisierend wirkt, und nicht destabilisierend.

Sind diese Bedingungen gegeben, so ist entscheidend für das Urteil über das integrierte Erlösstabilisierungssystem unter anderem,

- ob es sich leichter vereinbaren läßt als individuelle Rohstoffabkommen;
- ob es revisionsfähig ist;
- ob die volkswirtschaftlichen Kosten der Bildung von "buffer stocks" innerhalb tolerierbarer Grenzen bleiben;
- ob genügend Spielraum für den Marktmechanismus bleibt, seine Lenkungsfunction wahrzunehmen;
- ob der Trend der Gleichgewichtspreise einigermaßen zutreffend prognostiziert werden kann.

Hierüber können gegenwärtig nur Vermutungen angestellt werden, die jedoch nicht unbegründet sein müssen.

- (a) Beginnen wir mit dem ersten Punkt: Vergewärtigt man sich die großen Schwierigkeiten, mit denen in der Vergangenheit der Abschluß individueller Rohstoffabkommen konfrontiert war, so ist schwer vorstellbar, daß ein globales Programm, bei dem erheblich mehr Interessen ex ante koordiniert werden müssen, große Realisierungschancen hat. Es soll ja nicht irgendein Preis stabilisiert werden, sondern ein für "angemessen" gehaltener, der im Zweifel vom Marktgleichgewichtspreis abweicht: dabei haben die Produzenten ein Interesse an hohen Preisen und die Verbraucher wollen niedrige Preise. Wie hier ohne politischen Druck und wirtschaftliche Erpressung die Einigung erzielt werden kann, ist eine offene Frage.

- (b) Kommt es jedoch zu einer Einigung, so muß aufgrund der Erfahrungen mit den EG-Agrarmarktordnungssystemen befürchtet werden, daß spätere Anpassungen an sich wandelnde Verhältnisse kaum möglich sein werden. Im Gegenteil, es kann mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit eine kontinuierliche Ausdehnung des Systems prognostiziert werden, weil die bekannte Eigendynamik von Behörden, immer mehr regulieren und kontrollieren zu wollen, voll mit dem Streben von Entwicklungsländern harmoniert, ihre noch nicht erfaßten Rohstoffe aus Gerechtigkeitsgründen in das Programm einzubeziehen. Diese Proliferation würde vermutlich erst aufhören, wenn das gesamte System unter dem Druck der Finanzierungsexplosion kollabiert.
- (c) Zum dritten Punkt: Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Lagerhaltung werden schon deshalb nicht unerheblich sein, weil das System den Einsatz von knappen Produktivkräften zur Gewinnung von Rohstoffen impliziert, die letztlich nur gelagert werden sollen; die Kosten entsprechen dem sozialen Wert, den jene Produktivkräfte bei alternativer Verwendung erzeugen könnten. Die sozialen Kosten sind dabei um so höher, je stärker künstlich verzerrte Preisrelationen dazu führen, daß die (durch Knappheiten vorgezeichnete) ökonomisch sinnvolle Reihenfolge in der Erschließung der unterschiedlichen Rohstoffquellen in der Welt nicht eingehalten wird. In diese Richtung weist ja bereits der im Rahmen der internationalen Seerechtskonferenzen von den Entwicklungsländern zur Zeit praktizierte Widerstand gegen marktwirtschaftliche Regelungen zum Abbau der Rohstoffe des Tiefseebodens (Mangan und die in den Manganknollen enthaltenen NE-Metalle), obwohl im Interesse einer auch im Zeitverlauf optimalen Weltrohstoffversorgung der Tiefseebergbau nicht behindert werden sollte.¹ Kommt es im übrigen wider Erwarten nicht zu einer Proliferation der Rohstoffregulierungen, so entsteht zusätzlich ein Problem von Inzidenzwillkür: Es profitieren Länder und Unternehmen, die zufällig bei Verabschiedung des Programms produktions- und exportführend waren. Die Nachzügler, auch wenn sie kostengünstiger produzieren können, werden benachteiligt; das können ganze Länder sein, auf die Druck ausgeübt wird, ihre Produk-

¹Vgl. R.N. Cooper, "An Economist's View of the Oceans", Journal of World Trade Law, Vol. 9 (1975), S. 367 f.

tionskapazitäten nicht oder nur geringfügig auszuweiten, oder aber die kleinen Farmer und Produzenten innerhalb eines Landes, denen aus analogen Gründen u.U. die Existenzgrundlage entzogen wird.

- (d) Viertens: Die Entwicklungsländer drängen darauf, die Bandbreite für die Preisschwankungen möglichst gering zu halten. Erreichen sie dies, so wird der Marktmechanismus außer Kraft gesetzt. Der ökonomische Zwang zu einer marktkonformen Angebotssteuerung im Inland entfällt oder wird zumindest spürbar gemildert, wie im übrigen auch das entwicklungspolitische Bedürfnis nach einer horizontalen und vertikalen Diversifizierung der Produktionsstruktur und das nach einer Diversifizierung der Handelsstruktur der Entwicklungsländer. Hinzu kann noch ein Mehr an ungleicher Einkommensverteilung innerhalb dieser Länder kommen, wenn es nicht gelingt (was befürchtet werden muß), die künstlich geschaffenen Produzentenrenten steuerpolitisch abzuschöpfen. Und im übrigen wird das Programm, ganz nach dem Muster des Bretton-Woods-Systems, eine nahezu unwiderstehliche Anziehungskraft auf die Rohstoffspekulation ausüben, sobald der Rohstoffpreis am oberen oder unteren Interventionspunkt verharret. Diese Spekulation ist dann destabilisierend und damit funktionslos.
- (e) Mit dem fünftgenannten Beurteilungskriterium ist die fundamentale Schwäche des "integrierten Rohstoffprogramms", soweit es seine beiden wichtigsten Grundelemente betrifft, angesprochen: das Preisprognoseproblem, d.h. die Schwierigkeit, den Preistrend auszumachen, bevor er im Nachhinein meßbar wird.¹ Normalerweise werden Erzeuger- und Verbraucherländer unterschiedliche Preisentwicklungen erwarten; wäre es nicht so, so gäbe es keine Preisschwankungen und der ganze Plan wäre überflüssig. Wird nun bei der Preisfestsetzung ein Trend prognostiziert, der dann von der tatsächlichen Entwicklung übertroffen wird, so besteht die Gefahr, daß zum einen Produktionskapazität und "buffer stocks" nicht ausreichen, um zu den festgelegten niedrigeren Preisen die Nachfrage sofort zu befriedigen, und daß zum anderen die

¹Vgl. H.H. Glismann, P. Juhl und B. Stecher, "Ökonomische Implikationen...", a.a.O., S. 18 ff.

sich benachteiligt fühlenden Produzentenländer bei der nächsten Preisfixierung einen "Nachschlag" verlangen und durchsetzen. Verläuft hingegen die tatsächliche Preisentwicklung gemäßiger als erwartet (ein Phänomen, das von der gemeinsamen Agrarpolitik der EG her nur allzu gut bekannt ist), so muß laufend Produktion aus dem Markt genommen werden. Das ist teuer, impliziert möglicherweise die bewußte Vernichtung oder Zweckentfremdung der Überschüsse (die bei einer weltweiten "buffer stock"-Regelung, anders als beim europäischen Agrarmarkt, nicht mehr subventioniert in den Weltmarkt geleitet werden können) und verleitet zum Vertragsbruch durch heimliche Preisunterbietung. Da weder die Buffer-Stock-Behörde noch die Instanzen der beteiligten Länder über hellseherische Qualitäten verfügen, ist das Preisprognoseproblem nicht lösbar. Auch der Rückgriff auf Vergangenheitswerte hilft nicht viel weiter. Bei Rohstoffen, deren Preise im Trend gefallen sind, spricht zwar einiges dafür, daß sich dieser Trend fortsetzt, aber einiges auch dafür, daß sich dieser Trend schließlich abflacht. Die Unsicherheit ist besonders dort groß, wo in der Vergangenheit Rohstoffpreise wegen der zunehmenden Substitutionskonkurrenz im Trend gesunken sind; da das Potential und die Pläne der Herstellung von Syntheseprodukten in der UdSSR und anderen Staatshandelsländern nicht bekannt sind, läßt sich auch deren Preisinzidenz nicht abschätzen. Einen pragmatischen Ausweg aus diesen Komplikationen könnte eine Art von Formelflexibilität bieten. Bestandsveränderungen im "buffer stock" führen dann automatisch dazu, daß die Interventionspunkte nach oben (bei Lagerabbau) bzw. nach unten (bei Lageraufstockung) verschoben werden. Doch diese Formelflexibilität setzt voraus, daß die beteiligten Länder den Preistrend selbst nicht direkt beeinflussen wollen, was beim "integrierten Rohstoffprogramm" ja gerade nicht der Fall ist.

So gesehen, stellt das "integrierte Rohstoffprogramm" in bezug auf seine beiden Grundelemente nur insofern einen Fortschritt gegenüber der bisherigen Praxis individueller Rohstoffabkommen dar, als das "buffer stock"-Prinzip, das bislang nur im Zinnabkommen angewandt wurde, generalisiert wird. Es löst aber nicht das Preisprognoseproblem. Und es räumt dem Marktmechanismus

nicht mehr Spielraum ein, eher weniger, da der Preistrend selbst beeinflußt werden soll, und zwar nach oben mit der Folge, daß auch Konkurrenzprodukte ungewollt subventioniert und Disproportionalitäten im Rohstoffbereich festgeschrieben werden. Hinzu kommt, daß unklar bleibt, wie die Revisionsfähigkeit des Systems gewährleistet und dessen Anziehungskraft hinsichtlich der Einbeziehung von mehr Rohstoffen und Ländern in Grenzen gehalten werden können. Dies sind sicherlich gewichtige Gründe für die geringe Neigung mehrerer Industrieländer, darunter insbesondere die USA und die BRD, diesem Teil des UNCTAD-Planes zuzustimmen.

Ähnliches gilt für das dritte Grundelement des UNCTAD-Planes, das System multinationaler Liefer- und Abnahmeverpflichtungen. Durch internationale Kontrakte sollen sich Exportländer verpflichten, eine vereinbarte Rohstoffmenge zu einem Preis zu liefern, der die festgesetzte Preisobergrenze nicht übersteigt; und Verbraucherländer garantieren die Abnahme der vereinbarten Menge zu einem Preis, der nicht unterhalb des festgesetzten Mindestpreises liegt. Dem Internationalen Getreideabkommen lag eine solche Regelung zugrunde. Sie wirkte im Prinzip dahin, daß im Falle niedriger Weltmarktpreise ein Einkommenstransfer von Import- zu Exportländern stattfand und im Falle hoher Weltmarktpreise ein entsprechender Transfer in umgekehrter Richtung. Unter solchen Umständen kommt es im Zeitablauf zu einer Stabilisierung der Exporterlöse.¹

Der Vorteil des Kontraktsystems im Vergleich zur kombinierten "buffer stock"-Regelung scheint auf den ersten Blick ein rein praktischer zu sein: eine internationale Vereinbarung könnte erzielt werden, ohne daß dazu eine möglichst vollständige Beteiligung von Export- und Importländern erforderlich wäre. Doch muß als schwerwiegender Nachteil in Rechnung gestellt werden,

- daß es keine eindeutigen Kriterien gibt, um Export- und Importquoten ökonomisch sinnvoll auf die beteiligten Länder aufzuteilen;

¹Zur Illustration vgl. C.P. Brown, Primary Commodity Control, a.a.O., S. 166 ff.

- daß die Instabilität auf dem nicht-kontrollierten Residualmarkt, also die des freien Weltmarktpreises, vergrößert wird und zwar um so mehr, je enger der Residualmarkt ist;
- daß der Weltmarktpreis infolgedessen nicht mit Sicherheit ein Gleichgewichtspreis ist, an dem man sich bei der Festlegung der unbedingten Liefer- und Abnahmepreise orientieren könnte;
- daß die Schwierigkeit, alternativ Preisprognosen durchzuführen, die Gefahr von internationalen Einkommenstransfers impliziert, die in bezug auf Umfang oder/und Richtung unbeabsichtigt sind;
- daß dennoch der sich auf dem Residualmarkt frei bildende Preis zu Fehlallokationen führt, weil er, wenn er unterhalb des garantierten Abnahmepreises liegt, eine Produktionsausdehnung und, wenn er oberhalb des garantierten Lieferpreises liegt, eine Verbrauchsausweitung bewirkt, die größer sind, als es bei Verzicht auf ein Kontraktsystem der Fall wäre.

All dies begründet die Vermutung, daß das im "integrierten Rohstoffabkommen" vorgesehene Finanzausgleichssystem zur Verstetigung von Deviseneinnahmen größere praktische Bedeutung erlangen kann. Es geht hier darum, daß ein vom Rohstoffexport abhängiges Land finanzielle Zuwendungen oder Darlehen in Anspruch nehmen kann, wenn die Exporterlöse unter ein vereinbartes Niveau fallen, wobei im Darlehensfall zurückgezahlt wird, wenn die Einnahmen wieder über das Niveau steigen. Die Idee ist nicht neu. Ein System zum Ausgleich von Exporterlösschwankungen gibt es bekanntlich schon seit über 10 Jahren im Rahmen des Internationalen Währungsfonds in Form einer zusätzlichen Ziehungsmöglichkeit auf die Quote. Dieses System wird jedoch von den Entwicklungsländern als unzureichend und schwerfällig angesehen. Das Lomé-Abkommen zwischen der EG und den 46 assoziierten Entwicklungsländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) zielt in die gleiche Richtung und berücksichtigt zudem den Entwicklungsstand einzelner Länder. Aber es erfordert unter Umständen Rationierungsentscheidungen, weil der Finanzierungsfonds auf 375 Millionen R.E. begrenzt wurde.

Grundsätzlich haben Erlösstabilisierungsschemata, die auf dem Ausfallfinanzierungsprinzip beruhen, den Vorteil gegenüber reinen Rohstoffabkommen (gleichgültig ob kombiniert oder individuell), daß ihre Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit nicht entscheidend von Preisprognosen abhängen (die grundsätzliche Bereitschaft der Industrieländer zum Ressourcentransfer unterstellt). Der Marktmechanismus muß nicht außer Kraft gesetzt werden. Wie immer die Entwicklung von Weltnachfrage und Weltangebot verläuft, das Schema beeinflusst nicht die Preise auf den Rohstoffmärkten, sondern nur die Höhe der Zahlungsströme. Dies deutet aber auch gleichzeitig auf zwei mögliche Komplikationen hin, die beide von Bedeutung sind:

- Die Entschädigung für den relativen Rückgang von Exporterlösen kann auch dann eintreten, wenn dieser Rückgang durch interne Faktoren bedingt ist. Realistische Beispiele sind ein beschleunigter Anstieg des Inlandsverbrauchs oder der Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit wegen unterlassener Währungsabwertung bei vergleichsweise rapidem Geldwertschwund im Inneren oder die durch eine ehrgeizige Industrialisierungspolitik bewirkte Verschiebung der internen Terms of Trade zum Nachteil des primären Sektors, was auch die Investitionsneigung in diesem Bereich dämpft.
- Soweit Ausgleichsfinanzierung nicht als kurzfristige Zahlungsbilanzhilfe konzipiert ist (wie beim IWF-Schema) und soweit sie ganz oder teilweise in Form von Zuschüssen oder zinsgünstigen Darlehen gewährt wird (wie beim Lomé-Abkommen), konkurriert sie finanzpolitisch mit der Entwicklungshilfe. Sie kann infolgedessen in der politischen Praxis zu Lasten der Entwicklungsbudgets gehen, auch und gerade in einem Land wie die BRD, die sich international durch den äußerst niedrigen Stellenwert auszeichnet, der der Entwicklungspolitik zukommt. In diesem Fall verringert sich auch der Spielraum, den gesamten Ressourcentransfer so zu steuern, daß er wirklich jenen Entwicklungsländern zugute kommt, die am bedürftigsten sind (wie es bei der klassischen Entwicklungshilfe möglich ist). All dies spricht dafür, die Ausgleichs-

finanzierung in Form von Darlehen zu betreiben, die zu Marktbedingungen gewährt werden. Dann entstünden den Industrieländern auch keine Kosten, die eine Konkurrenz zur Entwicklungshilfe begründen könnten. Und darüber hinaus bestünde sogar die Möglichkeit, die Zinserträge einem gemeinsamen Fonds zuzuführen, aus dem die bedürftigsten Entwicklungsländer zusätzliche Entwicklungshilfe erhalten könnten.

Im Vergleich zu den bislang praktizierten IWF- und Lomé-Regelungen sieht der UNCTAD-Plan zwei wichtige Ergänzungen vor, von denen eine vergleichsweise unbedenklich und die andere vergleichsweise bedenklich erscheint. Unbedenklich ist die angestrebte Leistungsautomatik, die sicherstellen soll, daß Ausgleichszahlungen nicht vom Zahlungswillen einzelner Regierungen abhängen. Bedenklich ist die Vorstellung, die realen Exporterlösausfälle müßten kompensiert werden, was sich durch eine Indexierung der Rohstoffpreise erreichen ließe.¹

Der Gedanke, der hinter dem Indexierungsziel steht, ist

- sicherzustellen, daß weltweite Inflationstendenzen nicht eine reale Einkommensumverteilung zum Nachteil der Entwicklungsländer bewirken;
- zu verhindern, daß die Austauschrelationen bzw. die Importkapazität der Entwicklungsländer unter ein für angemessen gehaltenes Niveau geraten;
- zu erreichen, daß der Ressourcentransfer von Industrie- in Entwicklungsländer zunimmt.

Es handelt sich bei diesen Plänen demnach nicht um eine Anwendung von Indexklauseln im herkömmlichen Sinne. Diese wären auch im Handel mit Rohstoffen gesamtwirtschaftlich unbedenklich, wenn man voraussetzen kann, daß die Marktteilnehmer bei ihren Dispositionen von realen (statt nominalen) Preisen ausgehen. Die Indexklauseln würden dafür sorgen, daß

¹Vgl. UNCTAD, "Commodity Trade Indexation", Juli 1975 (TD/B/563).

Anbieter von Rohstoffen bei längerfristigen Lieferkontrakten nicht befürchten müßten, real einen niedrigeren Erlös zu erzielen, als bei Vertragsabschluß erwartet. Es ist deshalb nicht unwahrscheinlich, daß bei derartigen Indexklauseln die Bereitschaft der Rohstoffexporteure fühlbar steigt, längerfristige Lieferverpflichtungen einzugehen. Die Verbraucher hätten den Vorteil einer kontinuierlichen und ausreichenden Versorgung mit Rohstoffen, der auch dann nicht geschmälert würde, wenn die tatsächliche Inflationsrate hinter den Erwartungen bei Vertragsabschluß zurückbleibt; in diesem Fall würden die nominalen Zahlungsverpflichtungen ebenfalls geringer ausfallen, als ursprünglich vorgesehen.

Die Indexierung als Mittel einer weltweiten Einkommensumverteilungspolitik, wie sie den Entwicklungsländern vorschwebt, ist hingegen bedenklich.¹ Abgesehen von den unüberwindlich scheinenden technischen Problemen einer solchen Indexierung, an denen sich Interessentengegensätze (und zwar zwischen Entwicklungsländern) sehr schnell offenbaren werden, gibt es auch ein ökonomisches Optimum-Problem:²

- (a) Ist die Angebotselastizität für den jeweiligen Rohstoff hoch (was zumindest langfristig im allgemeinen der Fall ist³), so wirkt die Indexierung über den steigenden Realpreis auf eine weltweite Ausweitung der Produktion hin, die leicht größer sein kann als die Bedarfsexpansion. Gelangen die entstehenden Produktionsüberschüsse auf den Weltmarkt, so drücken sie den Preis. Wird dies durch flankierende Maßnahmen vermieden (z.B. durch Exportsteuern in den Produktionsländern, oder/und Abnahmegarantien der Verbraucherländer), so werden in den rohstoffreichen Entwicklungsländern die Neigung zur horizontalen Diversifizierung der Rohstoffproduktion gedämpft und die Anreize zur Verarbeitung eigener Rohstoffe vermindert.

¹Unter den Industrieländern lehnen die USA und die BRD den Indexierungsplan am entschiedensten ab. Frankreich, die Niederlande und Schweden stehen diesem Plan hingegen wohlwollend gegenüber; man kann nur vermuten, daß sie sich dabei außer politischen Nutzen auch Versorgungszugeständnisse von den Erzeugerländern einzuhandeln hoffen.

²Zu weitergehenden Überlegungen, bei Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Indexierung, vgl. H.H. Glismann, P. Juhl und B. Stecher, "Ökonomische Implikationen ...", a.a.O., S. 32 ff.

³Vgl. die Elastizitätsschätzungen der FAO, "Analysis of Supply Responses to Price Changes", Projections Research Working Paper No. 7, November 1971.

- (b) Rohstoffarme bzw. rohstoffimportabhängige Entwicklungsländer hätten das Nachsehen: sie müßten nicht nur steigende Importpreise für Fertigwaren verkraften, sondern auch die höheren Importpreise der indexierten Rohstoffe. Das wirtschaftliche Wachstum wird infolgedessen schneller als sonst auf den Zahlungsbilanzengpaß stoßen.
- (c) Da die Industrieländer einen wesentlichen Teil der Weltrohstoffproduktion (ohne Erdöl) betreiben (bei mineralischen Rohstoffen und agrarischen Rohstoffen jeweils ungefähr 38 vH), ziehen sie bei einer Indexierung ähnliche Vorteile hinsichtlich des Ressourcentransfers wie die rohstoffreichen Entwicklungsländer. Will man dies verhindern, indem man nur die vorwiegend von Entwicklungsländern angebotenen Rohstoffe indexiert, so wird es zu einem Verdrängungswettbewerb kommen, in dessen Verlauf diese Länder ständig Marktanteile zugunsten von Industrieländern verlieren. Versucht man hingegen das Problem dadurch zu meistern, daß man die rohstoffproduzierenden Industrieländer in die Indexierungsregelung formal zwar einbezieht, nicht aber faktisch, weil bei ihnen indexierte Preisanehebungen steuerpolitisch wieder abgeschöpft werden, so kann der erhoffte Ressourcentransfer stattfinden. Das Gegenstück dazu ist allerdings die Tendenz zu verstärkter Rohstoffverarbeitung in den rohstoffproduzierenden Industrieländern, in denen die Standortbedingungen für derartige Aktivitäten künstlich verbessert werden. Damit kommt es zu einer weltweiten Fehlallokation von Produktionsfaktoren, auch unter dem Gesichtspunkt der bestehenden Unterschiede in der Belastbarkeit von Umwelt.

Das fünfte Grundelement des "integrierten Rohstoffprogramms" - die vertikale Diversifizierung der Produktion im Rohstoffbereich - stellt das Bindeglied zu den Industrialisierungsbemühungen der Entwicklungsländer dar, die bis zum Jahre 2000 zu einer starken Veränderung der weltweiten Standortstruktur führen sollen. Ich halte eine rasche Industrialisierung

(mit einer jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate für die Produktion von 8 vH) für möglich, das jetzt anvisierte Tempo (Wachstumsrate: mindestens 10,5 vH per annum) wegen hauptsächlich angebotsbedingter Restriktionen, für unerreichbar¹ - auch dann, wenn die auf der 7. UN-Sonderversammlung (September 1975) beschlossene Einrichtung weltweiter Konsultationssysteme, die gleichsam die Vorstufe zur ex-ante-Koordinierung von Investitionsentscheidungen darstellen würde, Realität wird (was allerdings zweifelhaft ist). Damit die Industrialisierung in den Entwicklungsländern zu einem anhaltenden und möglichst stetigen Prozeß wird, ist es notwendig, daß die Vorteile spezifischer Faktorausstattungen in eine Produktions- und Exportspezialisierung umgesetzt werden. Die Verfügbarkeit von Rohstoffen hat in mehreren Entwicklungsländern bereits einen internationalen Standortvorteil in der Rohstoffverarbeitung begründet.² Doch ist das Verarbeitungspotential noch nicht ausgeschöpft, vor allem bei agrarischen und textilen Rohstoffen nicht.³

Dieser Prozeß wird durch den UNCTAD-Plan, sollte dieser in seiner jetzigen Form Wirklichkeit werden, eher behindert als unterstützt, und zwar aus mindestens zwei Gründen: Der eine ist, daß die Stabilisierung von Rohstoffpreisen auf einem künstlich überhöhten Niveau eine Diskriminierung industrieller Aktivitäten, einschließlich der Verarbeitung von Rohstoffen, hervorruft (umgekehrt war es in der Vergangenheit in den meisten Entwicklungsländern gewesen). Der zweite Grund ist der, daß überhöhte Rohstoffpreise einen (zusätzlichen) Anpassungsdruck in den Industrieländern erzeugen, der sich wachstumsverlangsamend auswirken und damit auch den Spielraum für die Gewährung von industrieorientierter Kapitalhilfe an Entwicklungsländer verringern kann; Entlastung für den

¹Vgl. meine Hinweise in "Industrialisierung oder Entwicklungsländer - Ziele und Chancen", in: Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 45, Januar 1976, S. 3 ff.

²Vgl. J.B. Donges und J. Riedel, "Foreign Trade Policy and Industrialization in Developing Countries", Kiel, Januar 1976 (u.Ms.), Teil V.

³Vgl. A.D. Neu, "Über das Potential der Entwicklungsländer bei der Weiterverarbeitung von Rohstoffen", Kiel, Januar 1976 (u.Ms.).

Anpassungsbedarf ist allerdings möglich, sofern die Entwicklungsländer im Zuge ihrer rohstoffpolitischen Aktivitäten Exportbemühungen bei Halb- und Fertigwaren zurückstellen.

Damit offenbart sich schon innerhalb des "integrierten Rohstoffprogramms" eine fundamentale Inkonsistenz. Die Teile des Programms sind nicht so sehr miteinander integriert, als vielmehr zueinander additiv. Zieht man ferner in Betracht,

- daß längerfristige Interessen der Entwicklungsländer in bezug auf wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt gefährdet sind, weil künstlich überhöhte Rohstoffpreise den wachstumsnotwendigen Strukturwandel verlangsamen,
- daß die Entwicklung sogar in die Sackgasse führen kann, weil die künstlich verbesserte internationale Liquiditätsposition den Zwang zur Beachtung von Effizienzkriterien im Industrialisierungsprozeß aufweicht und zu Importsubstitution auch dann noch verleitet, wenn von dieser keine nennenswerten Wachstumsimpulse mehr ausgehen können,
- daß die vertragliche Sanktionierung des Rohstoffprogramms mehr oder weniger zwangsläufig zu politischen Spannungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern und zwischen rohstoffreichen und rohstoffarmen Entwicklungsländern führen muß,

so liegt der Schluß nahe, daß dieses Programm mehr verspricht, als es halten kann.

IV. Ein alternativer Lösungsansatz für das Rohstoffproblem

Die Alternative zu einer dirigistischen "Ordnung" der internationalen Rohstoffmärkte bietet eine Konzeption, bei der die Lösung des Rohstoffproblems dem Marktmechanismus übertragen wird und staatliche Lenkungs- eingriffe für jene Fälle vorsieht, in denen dieser Mechanismus versagt oder zu langsam arbeitet. Der Stärkung und Verbesserung des Markt-

mechanismus dient eine Politik, die die Ursachen des Rohstoffproblems unmittelbar bekämpft und nicht nur die Symptome dieses Problems zu beseitigen trachtet (wie es das "integrierte Rohstoffprogramm" versucht). Denn eine Politik, die nur an den Symptomen einer Fehlentwicklung ansetzt, schreibt Disproportionalitäten fest und wird infolgedessen zunehmend kostspielig. Eine marktkonforme Ursachentherapie hingegen hat diese volkswirtschaftlichen Nachteile nicht. Da das Rohstoffproblem zum Teil auf der Angebotsseite wurzelt und zum Teil auf der Nachfrageseite, hat eine wirksame Ursachentherapie mehrere Ansatzpunkte.

Was die Angebotsseite anlangt, so sollten die rohstoffproduzierenden Entwicklungsländer dafür sorgen,

- daß Landwirtschaft und Bergbau verstärkt auch für den Inlandsmarkt produzieren und auf diese Weise bislang notwendige Importe substituieren;
- daß der Strukturwandel in der Volkswirtschaft möglichst wachstumsgerecht voranschreitet und zwar horizontal ebenso wie vertikal und regional;
- daß das Exportsortiment erweitert wird und zwar als Kombination von Exportsubstitution (bei der verarbeitete an die Stelle von natürlichen Rohstoffen treten) und Exportdiversifizierung (bei der Halb- und Fertigwaren, in denen das Land komparative Vorteile aufweist, zunehmend angeboten werden).

Dies bedeutet, daß von der Angebotsseite her gesehen, die Lösung des Rohstoffproblems eng verknüpft ist mit einer langfristig erfolgreichen Entwicklungspolitik, die sektoral und regional ausgewogener ist als in der Vergangenheit und bei der die Vorteile einer intensiven Verflechtung der Volkswirtschaft in die internationale Arbeitsteilung entschlossen genutzt werden.

Was die Nachfrageseite des Rohstoffproblems anlangt, so sollten die rohstoffimportierenden Industrieländer dafür sorgen,

- daß die wirksame Nachfrage bei hohem Beschäftigungsgrad mit der gleichen Rate expandiert, wie das Produktionspotential wächst;
- daß Marktzugangsbeschränkungen bei Rohstoffen und deren Verarbeitungsprodukten abgebaut werden.

Das erste Erfordernis verlangt nach einer erfolgreichen Konjunkturpolitik, was bei flexiblen Wechselkursen vor allem die Bereitschaft zu einer stetigen und vorhersehbaren Geldpolitik bedingt, und zwar bei möglichst wirksamer Harmonisierung zwischen den wichtigsten Industrieländern. Das zweite Erfordernis zielt auf die Liberalisierung des Außenhandels auf breiter Front nach dem Prinzip der Nichtdiskriminierung und ist streng komplementär zu der für die Entwicklungsländer skizzierten Lösungskonzeption. Notwendig ist infolgedessen ein Abbau des selektiven Importprotektionismus gegenüber rohstoff- und arbeitsintensiven Industriewaren aus Entwicklungsländern, aber auch gegenüber landwirtschaftlichen Produkten.

Damit die Ursachentherapie zu mittel- und langfristig konsistenten Erwartungen der Marktteilnehmer führt, ist es sicherlich nützlich, wenn es Terminmärkte in ausreichend zeitlicher Tiefe gäbe, die künftige Rohstoffknappheiten und -überschüsse signalisieren und es damit den Marktteilnehmern ermöglichen, sich im voraus darauf einzustellen. Solche Terminmärkte haben sich jedoch nur in begrenztem Umfang herausgebildet.¹ Deshalb ist es wichtig, daß für die einzelnen Rohstoffmärkte umfassende Vorausschätzungen der Produktions- und Verbrauchsentwicklung durchgeführt werden. Die Rohstoffproduzenten benötigen insbesondere Informationen über die Einkommenselastizität der Nachfrage. Wenn sie erfahren, daß diese niedrig ist, so daß sie auf mittlere und längere Sicht den Absatz

¹Vgl. S. Kroll und I. Shishko, The Commodity Futures Market Guide. New York, London 1973.

nur ausweiten können, wenn sie die Preise - unter Umständen kräftig - senken, wird auch ihre Neigung gedämpft, Kapazitäten für diese Rohstoffproduktion zu vergrößern. Diese negative Erwartungsbeeinflussung wäre ebenso erwünscht wie die positive im umgekehrten Fall einer hohen Einkommenselastizität der Nachfrage. Die Erwartungsbeeinflussung hängt entscheidend davon ab, daß die Vorausschätzungen glaubwürdig sind. Unabhängige Institutionen, einschließlich die rein wissenschaftlichen, können wahrscheinlich besser die Rolle der wirksamen Aufklärung spielen, als die von Interessentenideologien nicht freien staatlichen Stellen oder als jene internationalen Organisationen, die sich in jüngster Zeit auf eine Politisierung ökonomischer Tatbestände spezialisiert haben.

Eine Ursachentherapie schließt kompensatorische Maßnahmen im Rohstoffbereich natürlich nicht aus. Vor allem außerökonomische Faktoren können einzelne Rohstoffmärkte einer Instabilität aussetzen, die funktionslos ist und unter Umständen prozyklische Reaktionen der Marktteilnehmer auslöst. Auch muß bedacht werden, daß die an den Ursachen des Rohstoffproblems ansetzende Strategie Zeit braucht, bis sie den gewünschten Erfolg bringt. In der Zwischenzeit bleiben viele Entwicklungsländer im weltwirtschaftlichen Wachstumsprozeß benachteiligt. Wenn solche Gründe eine Kompensationspolitik ergänzend zur Ursachentherapie gerechtfertigt erscheinen lassen, so gilt das allerdings nur unter einer Voraussetzung: daß nämlich vorübergehende (nicht anhaltende) Schwierigkeiten überwunden werden sollen, also das Ziel ist, die zu erwartende Normalisierung der Verhältnisse preis- und einkommenspolitisch zu antizipieren. In dieser Hinsicht können Ausgleichsfinanzierungsregelungen eine echte Hilfe für rohstoffproduzierende Entwicklungsländer darstellen.

Kompensatorischen Charakter hätte auch eine international koordinierte nationale Vorratsbildung, die nicht so sehr preis- und einkommenspolitische Funktionen zu erfüllen hätte, als vielmehr in Zeiten vorübergehender Rohstoffverknappung die Versorgung sicherstellen sollte. Besonders wichtig ist dies bei Getreide, da in Notsituationen viele Entwicklungsländer im allgemeinen finanziell nicht in der Lage sind, dringend benötigte

Nahrungsmittel zu importieren. Das Korrelat zu einer koordinierten Politik der Vorratshaltung (und der Verwertung der Reserven) ist die Sicherstellung des im Prinzip undiskriminierten Zugangs zu den Rohstoffbeschaffungsmärkten. Relevant wird dies immer dann, wenn rohstoffproduzierende Länder versuchen, durch Exportbeschränkungen die Last der Anpassung an temporäre Knappheitssituationen und der Inflationsbekämpfung auf das Ausland zu übertragen, was die Stabilität des Welt-handelssystems als Ganzes erheblich stört.

Unter diesen Umständen trägt eine - rational konzipierte - Kompensationspolitik dazu bei, daß Unzulänglichkeiten des Marktmechanismus im Rohstoffbereich keinen Fehlentwicklungen Vorschub leisten, die sich später, wenn überhaupt, nur unter Inkaufnahme hoher gesamtwirtschaftlicher Kosten revidieren lassen. Und indem sie die Ursachentherapie abstützt, verbessern sich auch deren Erfolgsaussichten, weil destabilisierende Kräfte gegenüber den erzeugten Stabilitätserwartungen nicht die Oberhand gewinnen würden. Ganz ausschalten läßt sich die Gefahr von Disproportionalitäten im Rohstoffbereich wegen der üblichen wirtschaftspolitischen Verzögerungen freilich nicht. Da dies jedoch auch (und vermutlich verstärkt) für den dirigistischen Lösungsansatz gilt, beim marktwirtschaftlichen aber wenigstens die Offenheit des Weltwirtschaftssystems ermöglicht wird, erscheint diese Gefahr als das kleinere Übel, das durchaus zu verkraften ist.

Kieler Arbeitspapiere - Kiel Working Papers

1. M. Girgis, Labor Absorptive Capacity of Export Expansion and Import Substitution in Egypt, 1954 to 1970. Kiel, July 1973, 32 pp.
2. A. D. Neu, Adjustment in the Textile and Clothing Industry. The Case of West Germany. Kiel, November 1973, 32 pp.
3. W. Koschorreck, Antidumpingrecht im Bereich der Bundesrepublik Deutschland. Kiel, November 1973, 26 S.
4. H. R. Krämer, The Changing Principles of International Trade Policy. Kiel, November 1973, 17 pp.
5. S. Heldt, Exportförderung in Lateinamerika, insbesondere in den Andenländern. Eine Bestandsaufnahme. Kiel, November 1973, 31 S.
6. U. Hiemenz and K. v. Rabenau, Effective Protection of West German Industry. Kiel, December 1973, 47 pp.
7. W. Koschorreck, Die paratarifären Handelshemmnisse bei Einfuhr in die Bundesrepublik. Kiel, Dezember 1973, 24 S.
8. H. R. Krämer, "Technische Hemmnisse" bei Einfuhren in die Bundesrepublik Deutschland. Gesundheitsschutzbestimmungen, Sicherheitsvorschriften, Normen und Maßnahmen zum Schutz der Umwelt. Kiel, Dezember 1973, 44 S.
9. R. J. Langhammer, Der Integrationsprozeß in Zentralafrika. Kiel, Dezember 1973, 31 S.
10. J. B. Donges, The Economic Integration of Spain with the E.E.C. - Problems and Prospects. Kiel, December 1973, 28 pp.
11. W. Koschorreck, Nichttarifäre Handelshemmnisse durch Prämien, Subventionen und Ausgleichszölle. Kiel, Januar 1974, 32 S.
12. R. J. Langhammer, Common Industrialization Policy in Small Integration Schemes. The Central African Approach. Kiel, February 1974, 34 pp.

13. K. Bieda, Export Performance and Potential of Singapore. Kiel, March 1974, 78 pp.
14. G. Fels, Assistance to Industry in West Germany. Kiel, March 1974, 42 pp.
15. H.R. Krämer, Nichttarifäre Handelsschranken im öffentlichen Auftragswesen der Bundesrepublik Deutschland. Kiel, März 1974, 48 S.
16. A.D. Neu, Ökonomische Implikationen einer Reform des Strafvollzugs. Kiel, April 1974, 27 S.
17. S. Heldt, Die zentralamerikanische Integrationsbewegung, ein Erfolg? Kiel, Mai 1974, 40 S.
18. R.J. Langhammer, Probleme und Perspektiven von Gemeinschaftsunternehmen im Rahmen einer regionalen Integration von "least developed countries". Kiel, Mai 1974, 29 S.
19. S. Heldt, Zur Messung von Integrationseffekten im Zentralamerikanischen Gemeinsamen Markt. Kiel, Juni 1974, 40 S.
20. J. Riedel, Factor Proportions, Linkages and the Open Developing Economy. Kiel, July 1974, 20 pp.
21. H.R. Krämer, The Principle of Non-Discrimination in International Commercial Policy. Kiel, July 1974, 68 pp.
22. R. Pomfret, Israeli Policies Towards Imports of Manufactured Goods. Kiel, August 1974, 70 pp.
23. F. Weiss and F. Wolter, Machinery in the United States, Sweden, and Germany - An Assessment of Changes in Comparative Advantage. Kiel, September 1974, 60 pp.
24. R. Banerji and J.B. Donges, The Domestic Resource Cost Concept - Theory and an Empirical Application to the Case of Spain. Kiel, November 1974, 38 pp.
25. H. Vögele, Die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur und des Arbeitsplätzeangebots in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland bis 1985. Kiel, Januar 1975, 101 S.
26. C.R. Chittle, The Industrialization of Yugoslavia under the Workers' Self-Management System: Institutional Change and Rapid Growth. Kiel, January 1975, 71 pp.
27. R.W.T. Pomfret, Export Policies and Performance in Israel. Kiel, February 1975, 88 pp.

28. C. R. Chittle, Yugoslavia under the Workers' Self-Management System: Growth and Structural Change in the External Sector. Kiel, March 1975, 59 pp.
29. F. Wolter, Engineering Exports of Less Developed Countries. Kiel, March 1975, 50 pp.
30. R. Vaubel, Neglected Aspects of the Parallel-Currency Approach to European Monetary Unification. Kiel, March 1975, 66 pp.
31. J. P. Wogart, From Import Substitution to Export Diversification in Colombia. Kiel, July 1975, 86 pp.
32. R. J. Langhammer, "Ungleich" verteilte Kosten und Nutzen aus der regionalen Integration zwischen Entwicklungsländern. Erscheinungsbild und Bewältigungsversuch dargestellt am Beispiel der zentralafrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion (UDEAC). Kiel, April 1975, 38 S.
33. S. Heldt, Gemeinschaftliche Industrialisierungspolitik als Instrument des Ausgleichs von Nutzen und Kosten in Integrationsgemeinschaften zwischen Entwicklungsländern. Die Erfahrung des Zentralamerikanischen Gemeinsamen Marktes (CACM). Kiel, Juni 1975, 30 S.
34. S. Nehring, Zur theoretischen Einordnung impliziter Handelstransfers. Kiel, September 1975, 71 S.
35. G.B.S. Mujahid, Export Behaviour of Pakistani Firms - An Evaluation of Interviews. Kiel, September 1975, 55 pp.
36. S. Nehring, Theoretisch-empirische Probleme der Berechnung von internationalen impliziten Transfers. Kiel, September 1975, 36 S.
37. S. Heldt, Gemeinschaftliche Regelungen für ausländische Investitionen im Rahmen des Andenpaktes. Kiel, Oktober 1975, 45 S.
38. U. Hiemenz and K. W. Schatz, Employment Creation in Less Developed Countries - A Cross-Section Analysis. Kiel, December 1975, 47 pp.
39. R. Vaubel, Real Exchange-Rate Changes in the European Community. The Empirical Evidence and its Implications for European Currency Unification. Kiel, January 1976, 20 pp.
40. R.W.T. Pomfret, Intra-Industry Trade in Israel, Level, Explanation and Implications. Kiel, January 1976, 14 pp.

41. R. Riedel, Tariff Concessions in the Kennedy Round and the Structure of Protection in West Germany: An Econometric Assessment, March 1976, pp. 14.
42. S. Heldt, Förderung der internationalen Arbeitsteilung mittels regionaler Zusammenschlüsse. Das Beispiel des CACM. April 1976, S. 21.
43. J. Roth, Internationale Konjunkturübertragungen und nationale Stabilisierungspolitiken bei flexiblen Wechselkursen. Ein Zwei-Länder-Total-Modell. Mai 1976, 32 S.
44. R. Dick, Maschinenbau unter Wettbewerbsdruck aus Entwicklungsländern? Ergebnisse einer Befragung westdeutscher Maschinenbauunternehmen. Mai 1976,
45. J.B. Donges, Zur Neuordnung des Rohstoffhandels zwischen Entwicklungs- und Industrieländern. Mai 1976, 38 S.