

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Gutachten über den Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und die speziellen
Rohstoff-Abkommen**

Inhaltsverzeichnis	Seite
Wesentliche Aussagen und Stellungnahme der Bundesregierung	2
Kurzfassung des Endberichts	5
Endbericht	15

Wesentliche Aussagen der im Auftrag der Bundesregierung erstellten Studie über die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und die speziellen Rohstoff-Abkommen des HWWA und Stellungnahme der Bundesregierung

I. Der Deutsche Bundestag hat am 14. März 1985 zu dem Gesetz zum Übereinkommen zur Gründung des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe — Drucksachen 10/1535, 10/2867 — einen Entschließungsantrag angenommen, der die Bundesregierung auffordert, „spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens von einem unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstitut eine detaillierte Nutzen-Kosten-Analyse erstellen zu lassen, die Auskunft darüber gibt, wie erfolgreich der Gemeinsame Fonds und die jeweiligen Rohstoff-Abkommen im Berichtszeitraum waren“. Das Abkommen ist am 19. Juni 1989 in Kraft getreten.

Mit der Durchführung der Studie wurde das Hamburger HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung beauftragt. In mehreren Gesprächen mit den Fachressorts (BML und BMWi) wurden den Verfassern der Studie Akteneinsicht und jede Mithilfe gewährt sowie die gewünschten Auskünfte gegeben.

II. Die Endfassung der Studie liegt nunmehr vor.

1. Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, daß der 1. Schalter nicht nur seine Ziele verfehlt habe, sondern darüber hinaus seine Konzeption auch überholt sei. Der Versuch, die Preise mittels sog. Bufferstocks gegen den Markttrend auf hohem Niveau zu halten, habe zum Scheitern der Rohstoff-Abkommen und damit der Anwärter zum 1. Schalter geführt, da die internationalen Ausgleichsläger schnell die Grenze der Finanzierbarkeit erreicht hätten. Der Gemeinsame Fonds dürfte auch kaum bessere Kreditkonditionen erhalten als die Rohstoff-Organisation selbst. Letztendlich seien auch die neuen Abkommen für Kaffee und Kakao in ihrer derzeitigen Ausgestaltung für eine Förderung durch den 1. Schalter nicht geeignet.
2. Hinsichtlich des 2. Schalters, seiner Nützlichkeit und seiner Chancen ist die Beurteilung durch die Gutachter sehr viel positiver. Zwar habe es anfängliche Probleme insbesondere bei der Antragstellung gegeben, diese seien jedoch durch Seminare mit den Internationalen Rohstoff-Organisationen und intensive Beratung durch die Institutionen des Gemeinsamen Fonds gelöst worden. Positiv sei die Konzeption zu bewerten, daß die Maßnahmen — im Gegensatz zu anderen Finanzierungsinstitutionen wie der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds — einen auf einen bestimmten Rohstoff bezogenen und damit länderübergreifenden Ansatz verfolgten. Hervorzuheben sei

dabei das große Potential für die Diversifizierungsmaßnahmen, die letztendlich zur Verringerung der Abhängigkeiten der rohstoffexportierenden Länder führen könnten. Das Problem des 2. Schalters läge allerdings in seiner unzureichenden Finanzausstattung.

3. In ihrer abschließenden Bewertung unterstreichen die Gutachter, daß — auch wenn eine genaue Quantifizierung von Kosten und Nutzen nicht möglich sei — die ökonomische Bewertung weitgehend in Form einer beschreibenden Gegenüberstellung erfolgen müsse. Vor diesem Hintergrund werden als Beurteilung des Gemeinsamen Fonds folgende Aussagen getroffen:

- Dem 1. Schalter fehle es nicht nur an potentiellen Nutznießern, er leide auch nicht allein an mangelnder Attraktivität, sondern sei zudem so konstruiert, marktregulierende Internationale Rohstoff-Abkommen zu fördern, die entwicklungspolitisch gar keinen — oder zumindest keinen langfristigen — Nutzen stiften und gleichzeitig die höchsten Kosten verursachen.
- Der 2. Schalter diene der Förderung entwicklungspolitisch sinnvoller Projekte. Es bedürfe zwar noch einer längeren Anlaufphase, bis eine abschließende Beurteilung der ersten bewilligten Maßnahme möglich sei, jedoch verspreche die Art der bisher zur Förderung zugelassenen Projekte eine sinnvolle entwicklungspolitische Arbeit, so daß die in diesem Bereich notwendigen Aufwendungen lohnend erscheinen.

Aus dem Gesagten folge, daß die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds zukünftig unter der Bedingung weiter unterstützt werden sollten, daß für die brachliegenden Mittel des 1. Schalters ein sinnvolleres Einsatzfeld gefunden werde. Sollte für einen alternativen Einsatz des 1. Schalters keine überzeugende Konzeption gefunden werden, sei die Existenz des Fonds als eigenständige Internationale Organisation in Frage zu stellen.

4. In der Frage der Perspektiven, eines möglichen Handlungsbedarfes und von Lösungsalternativen untersuchen die Gutachter abschließend verschiedene Konzepte (u. a. kompensatorische Finanzierung von Exporterlösausfällen, Übertragung der Mittel auf den 2. Schalter zur finanziellen Absicherung von rohstoffbezogener Projektförderung), geben jedoch gleichzeitig zu bedenken, daß die Hoffnungen nicht zu

hoch angesetzt werden sollten. Keines dieser Konzepte sei von z. T. erheblichen Schwierigkeiten und Unsicherheiten frei.

Vor diesem Hintergrund könne den rohstoffexportierenden Ländern nur empfohlen werden, nicht darauf zu warten, daß günstigere externe Rahmenbedingungen ihre Situation verbessern. Nur das eigene Bemühen um ein stabiles makro-ökonomisches Klima und eine marktorientierte Wirtschaftsordnung können eine erfolgreiche Diversifizierung und ein dauerhaftes Wachstum des realen Volkseinkommens herbeiführen. Ein reformierter Gemeinsamer Fonds werde einen kleinen Beitrag dazu leisten.

III. Die Bundesregierung nimmt zu den Aussagen und den Ergebnissen der Studie wie folgt Stellung:

1. Der Gemeinsame Fonds ist Teil des Integrierten Programms für Rohstoffe und soll mit zwei verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten, sogenannten Schaltern, folgende Aufgaben erfüllen: Finanzierung von Ausgleichslagern, ohne selbst in die Rohstoffmärkte einzugreifen (1. Schalter) und Finanzierung von „anderen rohstoffpolitischen Maßnahmen“ in den Erzeugerländern, d. h. Vorhaben und Projekte im Bereich der Forschung und Entwicklung, die die Marktstrukturen, die Wettbewerbsfähigkeit und Aussichten für Exporte bestimmter Rohstoffe auf längere Sicht verbessern (2. Schalter).
2. Die Beurteilung des 1. Schalters und der einzelnen Rohstoffübereinkommen durch die Gutachter deckt sich im wesentlichen mit der Position der Bundesregierung.

So hat seit Inkrafttreten des Abkommens kein Rohstoff-Abkommen von den Möglichkeiten des 1. Schalters Gebrauch gemacht, und es ist auch nicht zu erwarten, daß dies zukünftig der Fall sein wird. Das liegt einmal an der Struktur des Fördermechanismus, zum anderen in der Abkehr der einzelnen Rohstoff-Abkommen von der Anwendung marktintervenierender Maßnahmen.

Von Interesse ist die Beurteilung des HWWA, daß sich auch entwicklungspolitisch den marktregulierenden Abkommen kein Nutzen abgewinnen läßt. Es erscheint sehr viel sinnvoller, „Entwicklungshilfeleistungen“ nicht durch Rohstoffstabilisierungsmaßnahmen zu gewähren, da sich diese Maßnahmen nicht an der Bedürftigkeit des Landes, sondern am Ausmaß seiner Rohstoffproduktion orientieren.

Von den ehemals im sog. Integrierten Rohstoff-Programm aufgezählten 18 Grund-Rohstoffen, wurden lediglich für fünf Rohstoffe Abkommen abgeschlossen (Zinn, trop. Hölzer, Kaffee, Kakao und Naturkautschuk).

Das Zinn-Abkommen ist 1985 u. a. wegen nicht genügender Anbindung an die Marktentwicklung, insbesondere bei den Preisen, geschei-

tert. Für tropische Hölzer waren von Anbeginn keine marktintervenierenden Maßnahmen vorgesehen, da es sich um ein Abkommen sui generis handelt. Lediglich für Kaffee, Kakao und Naturkautschuk waren in den betreffenden Abkommen wirtschaftliche Mechanismen (Bufferstock, Preisbeeinflussung) vorgesehen.

Die Neuverhandlungen des Kaffee- bzw. Kakao-Übereinkommens haben nun zu Abkommen mit überwiegendem Verwaltungscharakter geführt. Einzig das Naturkautschuk-Übereinkommen unterhält mit gewissem Erfolg bei der Dämpfung von Preisschwankungen noch Ausgleichslager, dessen Funktion jedoch eng an den Marktpreis gebunden ist. Diese Orientierung am Markt soll bei den Verhandlungen für ein Anschluß-Übereinkommen noch verstärkt werden, nachdem die Erzeugerländer in 1993 die Preisanpassungsautomatik vorübergehend nicht akzeptierten, was inzwischen behoben ist. Bei dem in 1985 gescheiterten Zinn-Abkommen war dieses nicht der Fall. Im neuen Tropenholz-Abkommen von 1994 ist es nicht gelungen, die tropenholzproduzierenden Länder verbindlich zu einem umweltbewußteren Umgang mit ihren Wäldern zu verpflichten.

3. Auch in der Bewertung des 2. Schalters des Gemeinsamen Fonds decken sich die Ergebnisse der Studie im wesentlichen mit der Auffassung der Bundesregierung.

Dieser scheint nun nach Anlaufschwierigkeiten erfolgsversprechend. Hingewiesen wird dazu insbesondere auf die starke Berücksichtigung von LDC's bei der Projektauswahl, den länderübergreifenden Ansatz, der bei anderen Institutionen z. B. Weltbank nicht gegeben ist, sowie die Förderung von Diversifizierung.

Die Erkenntnis, daß die zukünftige Entwicklungspolitik im Rohstoffbereich verstärkt bei einer über Marktanreize gesteuerten Strukturveränderung ansetzen muß und daß Maßnahmen zu fördern sind, die einer solchen Strukturveränderung durch Diversifizierung dienen, wird geteilt. Eine Voraussetzung hierfür ist sicherlich die Marktöffnung der Industrieländer bei Industrieprodukten. Hierdurch könnte die Abhängigkeit der Länder von den Rohstoffexporten ebenso wie ihre Anfälligkeit von den Schwankungen der Weltmarktpreise bei Rohstoffen gemindert werden. Auch das Terms-of-trade-Problem der Entwicklungsländer würde abgeschwächt. Dieses Ziel wird auch in Zukunft von der Bundesregierung intensiv verfolgt werden.

Das Hauptproblem des 2. Schalters liegt nach Auffassung des HWWA darin, daß für ihn keine regelmäßige Finanzierungsquelle vorgesehen ist (z. B. durch jährliche Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten) und somit auf Dauer nur Projekte über Kredite gefördert werden können. Die als Antragsteller zugelassenen internationalen Rohstoff-Organisationen sind allerdings

satzungsgemäß nicht zur Kreditaufnahme berechtigt.

4. Eine genaue Quantifizierung von Kosten und Nutzen (Kosten-Nutzen-Analyse) der rohstoffpolitischen Instrumente und Maßnahmen war nicht möglich und die Bewertung erfolgte daher weitgehend in einer beschreibenden Gegenüberstellung. Beziffern lassen sich die Zahlungen der Bundesrepublik Deutschland von 1980 bis 1993 in Höhe von 284 Mio. DM im Rahmen der Rohstoff-Abkommen. Der Hauptanteil wurde im Rahmen des jeweiligen Rohstoff-Abkommens — ohne die Mittel des 1. Schalters des Gemeinsamen Fonds in Anspruch zu nehmen — zur Finanzierung von Ausgleichslagern verwandt. Dabei ist auch zu bedenken, daß ein großer Teil der Mittel z. B. beim Kautschuk-Abkommen nach Auslaufen des 1. Abkommens und im Rahmen des laufenden 2. Abkommens durch Verkauf der Lager wieder zurückflossen. Auf den Gemeinsamen Fonds entfielen lediglich 13 v. H. der Gesamtsumme, ca. 37 Mio. DM.

Dem stehen als unmittelbarer Nutzen gegenüber die Abmilderung extremer Preisschwankungen bei Naturkautschuk sowie die grundsätzlich positive Arbeit der Rohstoff-Abkommen für mehr Markttransparenz und bessere Statistiken.

Beim Gemeinsamen Fonds ist der 1. Schalter, durch den die Finanzierung von Bufferstocks und international koordinierte Lagerhaltung im Rahmen von Rohstoff-Abkommen ermöglicht werden sollen, inaktiv und wird dies aus bisheriger Sicht auch bleiben. Bereits bei den Gründungsverhandlungen zum Gemeinsamen Fonds bedeutete die Errichtung und Ausgestaltung des 1. Schalters ein Zugeständnis der Industrieländer an die Entwicklungsländer. Rohstoff-Übereinkommen mit Wirtschaftsklauseln haben sich als ungeeignet und nicht überlebensfähig bei freien Rohstoffmärkten erwiesen. Mit Ausnahme des Naturkautschuk-Abkommens, welches sich eng an den Marktgegebenheiten orientiert, gibt es keine Rohstoff-Abkommen mehr, die Mittel aus dem 1. Schalter in Anspruch nehmen könnten.

Der 2. Schalter leistet dagegen durch seine nunmehr erfolgversprechenden Projekte sinnvolle Arbeit für zahlreiche Entwicklungsländer, insbesondere für die ärmsten unter ihnen, allerdings ist bislang noch keines der Projekte abgeschlossen.

5. Zu Perspektiven und Lösungsmöglichkeiten für die Probleme des GF bringt die Studie keine grundsätzlich neuen Ideen. Das Kernproblem bildet die bessere Nutzung des 1. Schalters. Es werden drei Maßnahmen untersucht, und zwar:

- a) Einsatz des 1. Schalters im Rahmen der kompensatorischen Finanzierung für Exportausfälle,
- b) Nutzung des 1. Schalters zur Förderung von Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte,
- c) Übertragung der Mittel des 1. Schalters auf den 2. Schalter zur finanziellen Absicherung der rohstoffbezogenen Projektförderung.

Maßnahme a) wird verworfen, in der Praxis wird die Maßnahme b) mit großen Problemen behaftet sein, Maßnahme c) erscheint am praktikabelsten.

Die Maßnahme b) ist insofern mit praktischen Schwierigkeiten verbunden, als bei Nutzung des 1. Schalters als Versicherung gegen landesspezifische Risiken (eine sehr aufwendig und anspruchsvolle Aufgabe bei der bescheidenen Mittelausstattung des GF) auch der 2. Schalter seinen Schwerpunkt auf die Förderung von Maßnahmen zur Preis- und Erlösstabilisierung legen müßte. Dies würde eine Abkehr von dem nunmehr erfolgreich angelaufenen Projektansatz und eine Umstrukturierung des GF insgesamt bedeuten.

Die vorliegenden HWWA-Vorschläge sind seitens der Bundesregierung noch zu vertiefen, um nach sinnvollen Nutzungsmöglichkeiten der Mittel des 1. Schalters zu suchen.

Ein Rücktransfer dieser Mittel von derzeit 315 Mio. US-\$ — davon Anteil der Bundesrepublik Deutschland 32,27 Mio. DM — an die Mitgliedstaaten des GF, wie in einer Prüfmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 21. April 1994 empfohlen, würde eine vollkommene Umstrukturierung bis hin zu einer evtl. Auflösung des GF bedeuten.

Letztendlich sind im Rahmen einer Abwägung aus außenpolitischen und insbesondere entwicklungspolitischen Gründen eine weitere Mitgliedschaft und ein Engagement in der Organisation für die Bundesrepublik Deutschland angebracht.

Der Gemeinsame Fonds für Rohstoffe und die speziellen Rohstoff-Abkommen

Kurzfassung

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft

Katharina Michaelowa
Dr. Ahmad Naini

Projektkoordinator
Manfred Holthus

Hamburg, Mai 1994

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Die Idee des Gemeinsamen Fonds und seine organisatorische Ausgestaltung	6
2. Beurteilung des 1. Schalters und der speziellen Rohstoff-Abkommen ..	6
3. Beurteilung des 2. Schalters	10
4. Zusammenfassende Kosten-Nutzen-Betrachtung	11
5. Perspektiven, Handlungsbedarf und Lösungsalternativen	13
6. Ausblick	14

1. Die Idee des Gemeinsamen Fonds und seine organisatorische Ausgestaltung

Höhere und stabilere Preise sowie sicherere Absatzmärkte für ihre Rohstoffe gehören zu den ältesten und ständig wiederholten Forderungen der Entwicklungsländer. Ein auf der UNCTAD-Konferenz 1976 (UNCTAD IV) in Nairobi als Resolution 93 verabschiedetes, umfassendes Konzept, bezeichnet als „Integriertes Rohstoffprogramm“, faßt diese Forderungen zusammen. Für 18 als besonders wichtig erachtete Rohstoffe (Kaffee, Kakao, Zucker, Zinn, Kautschuk, Baumwolle und Baumwollgarn, Jute und Juteprodukte, Hartfasern und Hartfaserprodukte [Sisal], Tee, Kupfer, pflanzliche Öle, Bananen, Rindfleisch, tropische Hölzer, Bauxit, Eisenerz, Mangan und Phosphate) werden der Abschluß internationaler Rohstoffabkommen, die Harmonisierung der Lagerhaltungspolitik, die Förderung der Weiterverarbeitung von Rohstoffen in Entwicklungsländern, die Verbesserung von Vermarktung, Verteilung und Transport sowie der Ausgleich von Exporterlösschwankungen angestrebt. Ein Gemeinsamer Fonds soll rohstoffpolitische Maßnahmen finanziell unterstützen.

Nach vierjähriger kontroverser Diskussion kam es zu einem Kompromiß zwischen Industrie- und Entwicklungsländern über die Einrichtung dieses Fonds, und nach weiteren neun Jahren konnte er am 19. Juni 1989 mit der Ratifizierung durch 104 Staaten und der Einzahlung des vorgesehenen Mindestbetrages in Kraft treten. Die Aufgaben des Gemeinsamen Fonds wurden auf zwei sogenannte Schalter übertragen. Während der 1. Schalter die zentrale Forderung des Integrierten Rohstoffprogramms nach einer Förderung internationaler oder international koordinierter Ausgleichsläger (Bufferstocks) erfüllen sollte (Artikel 3a des Übereinkommens), wurde dem 2. Schalter die Aufgabe übertragen, zur Finanzierung anderer rohstoffpolitischer Maßnahmen beizutragen und Koordinations- und Beratungsbemühungen zu fördern (Artikel 3b, 3c). Höchstes Organ und oberster Entscheidungsträger des Gemeinsamen Fonds ist der Gouverneursrat, in dem alle Mitgliedsländer durch einen Gouverneur und seinen Stellvertreter vertreten sind. Der Gouverneursrat wählt einen Exekutiv Ausschuß, auf den er einen Großteil seiner Aufgaben übertragen kann. Der Exekutiv Ausschuß trägt die Verantwortung für die laufenden Geschäfte des Fonds, die durch das Fonds-Sekretariat unter Leitung eines Geschäftsführenden Direktors ausgeführt werden. Er entscheidet unter anderem über die Projektauswahl für den 2. Schalter und wird dabei durch ein Expertengremium, den Beratenden Ausschuß, unterstützt.

Für den Gemeinsamen Fonds ist eine Eigenkapitalausstattung aus sogenannten Pflichtbeiträgen (directly contributed capital) von 470 Mio. US-\$ (Artikel 9,1a) vorgesehen. Erwartet werden zudem freiwillige Beiträge in Höhe von zunächst 280 Mio. US-\$ für den 2. Schalter (Artikel 13,2). Die 470 Mio. US-\$

Pflichtbeiträge sind in 47 000 Anteile aufgeteilt, davon 370 Mio. US-\$ (37 000 Anteile) als Direkteinlagen (paid-in shares) und 100 Mio. US-\$ (10 000 Anteile) als Zahlungszusagen (payable shares). Jedes Mitglied muß mindestens 100 Eigenkapitalanteile in Form von Direkteinlagen mit einem Gesamtwert von 1 Mio. US-\$ erwerben. Über diesen Sockelbetrag hinausgehende Pflichtbeiträge richten sich nach Zahlungsfähigkeit oder Handelsanteilen des betreffenden Landes. Tatsächlich wurden bis zum 30. September 1993 nur 30 404 der ursprünglich vorgesehenen 37 000 Direkteinlagen gezeichnet. Von den zu diesem Zeitpunkt fälligen Anteilen wurden nur etwa 86 v. H. wirklich eingelöst. Auch durch die Wahl der Währung verringerten die meisten Länder ihren ursprünglich vorgesehenen Zahlungsbeitrag. Die tatsächlich eingelösten Pflichtbeiträge des Gemeinsamen Fonds betragen daher am 30. September 1993 mit 159 Mio. US-\$ nur 43 v. H. der angestrebten Direkteinlagen von 370 Mio. US-\$ und damit nicht einmal 35 v. H. des ursprünglich geplanten Eigenkapitals von 470 Mio. US-\$. 137 Mio. US-\$ standen dem 1., 22 Mio. US-\$ dem 2. Schalter zur Verfügung. Die für den 2. Schalter tatsächlich geleisteten freiwilligen Beiträge beliefen sich auf 55 Mio. US-\$. Die Bundesrepublik Deutschland zahlte einen Pflichtbeitrag von 32 Mio. DM und hat von ihrer Zusage über freiwillige Beiträge von 50 Mio. DM bisher 5 Mio. DM realisiert.

Zu den Pflichtbeiträgen tragen die Industrieländer 70 v. H., die Entwicklungsländer 10 v. H., die ehemaligen Ostblockländer ca. 13 v. H., die Volksrepublik China 5 v. H. sowie Israel und Südafrika zusammen 2 v. H. bei. Der Stimmenanteil der Industrieländer beläuft sich dagegen nur auf 42 v. H., während die Entwicklungsländer 47 v. H. auf sich vereinen. Trotz dieser Stimmenaufteilung können ohne Billigung der Industrieländer keine einschneidenden Entscheidungen getroffen werden. Für wichtige konstitutionelle und finanzpolitisch bedeutende Entscheidungen ist eine Dreiviertelmehrheit oder sogar Vetorecht vorgesehen. Bei anderen Entscheidungen genügt — je nach ihrer Bedeutung — eine Zweidrittel- oder eine absolute Mehrheit.

2. Beurteilung des 1. Schalters und der speziellen Rohstoff-Abkommen

Internationale Rohstoff-Abkommen, deren Ausgleichsläger durch Kredite des 1. Schalters gefördert werden sollen, werden im Text des Abkommens über den Gemeinsamen Fonds als zwischenstaatliche Übereinkommen (intergovernmental agreements) definiert, die der Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich eines bestimmten Rohstoffs dienen und die Bedingungen der Zweiseitigkeit und der Universalität erfüllen. Diese Bedingungen besagen, daß eine Beteiligung von Produzenten und Konsumenten erforderlich ist, und die Mitglieder beider Seiten einen dominierenden Teil des internationalen

Handels mit dem entsprechenden Rohstoff auf sich vereinigen müssen (Artikel 1,2). Als Internationale Rohstoff-Organisationen werden die zur Umsetzung dieser Rohstoff-Abkommen eingerichteten Organisationen bezeichnet (Artikel 1,3). Keine dieser Organisationen hat bisher von der Förderung durch den 1. Schalter Gebrauch gemacht. Der 1. Schalter blieb somit völlig ungenutzt. Gründe für die mangelnde Ausnutzung der Finanzierungsmöglichkeiten liegen zum einen in einer Entwicklung der Internationalen Rohstoff-Abkommen, die zunehmend auf marktregulierende Mechanismen wie Bufferstocks verzichten und somit für eine Förderung durch den 1. Schalter gar nicht mehr in Frage kommen. Zum anderen sind die Gründe in der fehlenden Attraktivität der Finanzierungsmöglichkeiten durch den 1. Schalter zu sehen.

Die Entwicklung der Internationalen Rohstoff-Abkommen wurde von der Veränderung der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen geprägt: Das nach der Ölkrise zu beobachtende Klima der Konfrontation zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern hat sich deutlich verbessert, und die Rohstoffmärkte sind zu einem großen Teil durch Überproduktion und hohe Lagerbestände gekennzeichnet. Somit hat das Ziel der Versorgungssicherheit, das die industriellen Abnehmerländer bis Mitte der 80er Jahre dazu bewegte, hinsichtlich der Preispolitik im Rahmen Internationaler Rohstoff-Abkommen Kompromisse einzugehen, entscheidend an Bedeutung verloren. Vor diesem Hintergrund sind die Industrieländer heute nicht mehr bereit, eine durch Marktregulierung mit Hilfe von Bufferstocks oder Quotenmechanismen verfolgte Preissteigerungspolitik durch Internationale Rohstoff-Abkommen zu unterstützen.

Hinzu kommt — auch auf seiten der Entwicklungsländer — die Enttäuschung über den geringen Erfolg dieser Übereinkommen im Hinblick auf die verfolgten Preis- und Erlösziele. Zwar konnte durch internationale Ausgleichslager eine kurzfristige Preisstabilisierungswirkung erzielt werden; diese wirkte sich jedoch keineswegs immer auch erlösstabilisierend aus. Insbesondere bei Agrarprodukten, bei denen Preischwankungen auf dem Weltmarkt in der Regel angebotsinduziert sind und mit einer hohen Produktionsunsicherheit zusammenhängen, wird durch eine Preisstabilisierung der automatische Erlösstabilisierungsmechanismus — hohe Preise bei niedrigen Mengen und umgekehrt — außer Kraft gesetzt. Somit ergibt sich zumindest für diejenigen Länder, deren Produktionsmengenveränderung die Weltmarktpreisveränderung hervorruft, sogar eine destabilisierende Wirkung jeder Preisstabilisierungsmaßnahme auf die Erlöse.

Mehr als eine Stabilisierung wurde — möglicherweise auch aus diesem Grund — gegen die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherländer eine Preis- und Erlöserhöhung angestrebt und kurzfristig in der Regel auch erreicht. Langfristig konnte jedoch auch in diesem Bereich kein Erfolg erzielt werden. Der Versuch, die Preise gegen den Markttrend auf hohem Niveau zu halten, führte vielmehr zum Scheitern der entsprechenden Abkommen, da die internationalen Ausgleichslager schnell die Grenze ihrer Finanzier-

barkeit erreichten. Auch Quotenabkommen erwiesen sich als inhärent instabil, denn das Umgehen der Quotenzuteilung war für das einzelne Mitgliedsland individuell rational. Die durch Regulierung zeitweise hochgehaltenen Preise führten zu einem zum Teil jähen Preissturz nach dem Scheitern des Interventionsmechanismus, dessen Ausmaß zum Ausdruck brachte, wie weit man sich durch die Regulierung von der Marktentwicklung entfernt hatte. Die Preise nach dem Scheitern der Abkommen lagen bei einigen Rohstoffen noch deutlich unter dem Niveau, das bei von vornherein freier Preisbildung am Weltmarkt zu erwarten gewesen wäre. Diese Entwicklung war darauf zurückzuführen, daß die zeitweilig aufgrund der Regulierungsmaßnahmen überhöhten Preise zu einer Überproduktion geführt hatten, die hohe Angebotsüberschüsse mit sich brachte.

Neben dem mit dem Preisniveaueziel verbundenen Scheitern der Abkommen darf ferner nicht übersehen werden, daß die Preiserhöhung vielfach nur eingeschränkt zu einer Erlöserhöhung führte, weil sie gleichzeitig einen Nachfragerückgang mit sich brachte. Die Preiselastizität der Nachfrage erwies sich — zumindest für die Bundesrepublik Deutschland — bei Zinn, Kaffee und Kakao zwar als sehr klein, aber als signifikant. Nur bei Naturkautschuk konnte keine signifikante Nachfrageelastizität ermittelt werden. Gravierender als die anhand der Elastizitäten dargestellten, relativ geringen kurzfristigen Auswirkungen der Preise auf die Nachfrage erschienen jedoch — insbesondere bei Zinn und Naturkautschuk — die langfristigen Auswirkungen in Form verstärkter Substitution der betroffenen Rohstoffe.

Betrachtet man die einzelnen Internationalen Rohstoff-Abkommen, so findet sich mit dem Internationalen Naturkautschuk-Übereinkommen das einzige Abkommen, dessen Bufferstock-Mechanismus bisher nicht zusammengebrochen ist und das daher heute grundsätzlich für eine Finanzierung durch den 1. Schalter geeignet wäre. Eine breite Preisspanne, in der sich die Naturkautschukpreise bewegen durften, ohne ein Eingreifen der Bufferstock-Manager zur Folge zu haben, und die automatische Anpassung dieser Preisspanne an den Markttrend haben eine gewisse Preisstabilisierungswirkung des Ersten und Zweiten Internationalen Naturkautschuk-Abkommens ermöglicht und sein Scheitern bisher verhindert. Das Beispiel des Jahres 1988, in dem die Lagerbestände vollständig verkauft wurden, der Preis aber dennoch nicht unterhalb der vorgesehenen Höchstgrenze gehalten werden konnte, zeigt jedoch, daß auch das bescheidene Ziel, die Preise nur innerhalb eines breiten Bandes zu stabilisieren, bereits das Risiko des Scheiterns in sich birgt. Eine wirkliche Bewährungsprobe für das Internationale Naturkautschuk-Abkommen steht derzeit noch aus. Nur in einer längeren Phase mit sinkendem Preistrend wird sich zeigen, ob tatsächlich eine Preisstabilisierung um diesen Trend oder ob vielmehr eine Preisniveaustabilisierung angestrebt wird. Bereits in den laufenden Verhandlungen um ein Folgeabkommen, das das Zweite Internationale Naturkautschuk-Abkommen nach seiner Verlängerung bis Ende 1994 ablösen soll, wird deutlich, daß die industriellen Verbraucherländer die Preisanpassung noch weiter erleichtern, die

Erzeugerländer jedoch die Preisanpassung verlangsamten und die Interventionsmöglichkeiten erhöhen wollen. Wird die Marktorientierung eingeschränkt, so können kurzfristig wie bei anderen Abkommen stärkere Preisstabilisierungswirkungen und eine Preissteigerung erreicht werden, die langfristig jedoch zwingend zu einem Scheitern des Übereinkommens und einem drastischen Preisverfall führen, der die vorher erzielten Effekte gegebenenfalls mehr als kompensiert.

Ein typisches Beispiel dieses negativen Szenarios findet sich bei Zinn. Das Sechste Internationale Zinn-Abkommen vom 1. Juli 1982, dessen Laufzeit bis 1987 vorgesehen war, verfügte über einen Preisstabilisierungsmechanismus durch ein internationales Ausgleichslager und ergänzend einsetzbare Exportquoten. Das Zinn-Abkommen stellte damit einen Abkommenstypus dar, der — möglicherweise mit gewissen Modifikationen — für eine Förderung durch den 1. Schalter in Frage gekommen wäre.

Da die erste Hälfte der 80er Jahre vom Überangebot geprägt war, brachte die durch das Übereinkommen verfolgte Hochpreispolitik einen ständigen Kampf gegen einen abwärts gerichteten Markttrend mit sich. Die Zinnkäufe durch den Leiter des zentralen Ausgleichslagers konnten diesem Trend nicht dauerhaft entgegenwirken. Trotz der bedeutenden Erhöhung des verpflichtend zu finanzierenden Interventionsbestandes von 20 000 t auf 50 000 t gegenüber dem vorangegangenen Abkommen war nach wenigen Monaten die Obergrenze des zentralen Ausgleichslagers erreicht. Allein im Jahr 1982 wurden durch den Leiter des zentralen Ausgleichslagers unter Inkaufnahme einer hohen Kreditaufnahme Käufe von 51 700 t Zinn getätigt, so daß der Lagerbestand am Jahresende insgesamt 52 700 t betrug. Damit war der Interventionsmechanismus der Bufferstocks weitgehend außer Kraft gesetzt. Auch der Einsatz der im Abkommen als zusätzliches Instrument zur Verteidigung der unteren Preisgrenze vorgesehenen Exportquoten konnte dem Preisdruck nur begrenzt entgegenwirken, da nach dem Ausscheiden des bedeutenden Erzeugerlandes Bolivien nur noch knapp 70 v. H. von Zinnmetalexport und Zinnkonzentratproduktion in Händen der Mitgliedsländer lag. Zudem wurden die Exportquoten auch von Mitgliedsländern verstärkt umgangen. So führten allein die illegalen Lieferungen südostasiatischer Mitgliedsländer nach Singapur in den Jahren 1984 bis 1986 zu einem Anteil dieses (selbst nicht zinnfördernden) Landes am Weltexport von fast 14 v. H. Der Versuch, den Zinnpreis gegen den Markttrend auf hohem Niveau zu halten, war somit zum Scheitern verurteilt.

Am 24. Oktober 1985 mußten die Bufferstock-Manager ihre Käufe wegen Zahlungsunfähigkeit einstellen. In dieser Zeit war die Weltvorratsquote auf 56 v. H. der Weltproduktion gestiegen. Die Zinnpreise fielen innerhalb eines Jahres um mehr als 50 v. H. Die Verbindlichkeiten beliefen sich auf 3,8 Mrd. DM. Das Internationale Zinn-Abkommen wurde nach einer formalen Verlängerung zur Abwicklung der Geschäftsmasse am 31. Juli 1990 liquidiert, die Forderungen der Gläubiger im Vergleichswege geregelt und die bestehenden Ansprüche auf insgesamt 513 Mio. £ festgelegt. Die Mitgliedstaaten zahlten insgesamt

182,5 Mio. £. Der Beitrag der Bundesrepublik Deutschland belief sich auf 55 Mio. DM.

Ein nicht ganz so extremes Bild ergibt sich, wenn man das Internationale Kakao-Abkommen betrachtet. Das Vierte Internationale Kakao-Abkommen, das am 20. Januar 1987 in Kraft trat, lief nach einer Verlängerung am 30. September 1993 aus. Wie das Zinn-Abkommen verfügte es über einen Bufferstock-Mechanismus. Neben einem internationalen Ausgleichslager mit einer Höchstkapazität von 250 000 t wurden als zweite Verteidigungslinie gegen Angebotsüberschüsse nationale Lager vorgesehen, die der internationalen Kontrolle im Rahmen des Abkommens unterliegen sollten (Marktrückhaltesystem). Mit diesem Instrumentarium wäre das Internationale Kakao-Abkommen ohne Einschränkung für eine Förderung durch den 1. Schalter in Frage gekommen. Das internationale Ausgleichslager erreichte jedoch bereits wenige Monate nach Inkrafttreten des Vierten Internationalen Kakao-Abkommens die Grenze der Finanzierbarkeit. Im Februar 1988 war die Höchstkapazität des Lagers erreicht, und die Interventionen wurden eingestellt. Das Marktrückhaltesystem war wegen finanzieller Schwierigkeiten der Erzeugerländer bis zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht angelaufen. Im März 1990 wurde der wirtschaftliche Mechanismus des Abkommens offiziell außer Kraft gesetzt. Das Vierte Internationale Kakao-Übereinkommen mußte somit als gescheitert betrachtet werden.

Das Scheitern des Internationalen Kakao-Übereinkommens im Jahr 1988 führte allerdings nicht wie bei Zinn zu einem plötzlichen Preissturz. Dies ist darauf zurückzuführen, daß beim Vierten Internationalen Kakao-Abkommen — ebenso wie bei seinem Vorgänger — das für die Preisbewegung vorgesehene Preisband so hoch angesetzt war, daß die Interventionsmöglichkeiten bereits nach kürzester Zeit ausgeschöpft waren und eine Stabilisierungs- oder auch Preissteigerungswirkung gar nicht erst erzielt werden konnte. Das Internationale Kakao-Abkommen ist daher als weitgehend wirkungslos zu bewerten.

Vor dem Hintergrund der negativen Erfahrungen in den 80er Jahren wurde im Rahmen des Fünften Internationalen Kakao-Abkommens, das am 22. Februar 1994 in Kraft trat, von den bisherigen Vorstellungen, mit Marktrückhaltesystemen, Bufferstocks oder Quoten das Preisstabilisierungsziel verwirklichen zu können, Abschied genommen. Das neue Abkommen dient in erster Linie dem Informationsaustausch und der Erarbeitung von Statistiken sowie Untersuchungen über den Kakaomarkt. Daneben besteht eine wichtige Aufgabe des Abkommens darin, Pläne für die Kakaoproduktion aufzustellen, die zu einer Reduzierung des bestehenden Überangebots führen sollen. Obwohl auch im Rahmen des Fünften Internationalen Kakao-Abkommens in Zusammenhang mit Produktionspolitik und Verbrauchsförderung gewisse Regulierungsmaßnahmen vorgesehen sind, stehen diese im Vergleich zu den vorhergehenden Abkommen deutlich weniger im Vordergrund. In seiner neuen Ausgestaltung kommt das Internationale Kakao-Übereinkommen für eine Förderung durch den 1. Schalter des Gemeinsamen Fonds nicht mehr in Frage.

Die Entwicklung des Internationalen Kaffee-Übereinkommens nahm einen ähnlichen Verlauf. Der Preisregulierungsmechanismus beruhte hier jedoch allein auf einem Quotensystem. Das Kaffee-Abkommen verfügte damit über ein Marktregulierungsinstrumentarium, das über den 1. Schalter des Gemeinsamen Fonds keine finanzielle Förderung hätte erzielen können. Eine Umstellung auf Bufferstocks wäre jedoch grundsätzlich möglich gewesen. Insbesondere zwischen international koordinierten nationalen Lägern und einem Exportquotensystem besteht in der Praxis kein großer Unterschied, da zur Einhaltung der Quote bei Überproduktion ohnehin Lagerbestände in den jeweiligen Erzeugerländern aufgebaut werden. Der Einsatz des Quotenmechanismus machte jedoch von vornherein deutlich, daß das Internationale Kaffee-Abkommen weniger eine Preis- und Erlösstabilisierung als eine Preis- und Erlössteigerung anstreben sollte: Die Durchsetzung einer Quote ist gleichbedeutend mit einer künstlichen Angebotsverknappung, durch die eine Preissteigerung, niemals aber eine Preissenkung hervorgerufen werden kann. Im Rahmen des letzten Abkommens, das 1983 in Kraft trat, konnte ein Absinken des Kaffeepreises unter etwa 120 US cts/lb durch den fast durchgängigen Einsatz des Quotenmechanismus bis 1989 verhindert werden. Die durch Quoten gegen den Markttrend hochgehaltenen Preise hatten bis dahin jedoch zu zunehmender Überproduktion und hoher Lagerhaltung geführt. Die Erzeugerstaaten umgingen daher die ihnen zugeteilten Exportkontingente vertragswidrig durch zusätzliche Verkäufe zu niedrigeren Preisen an Nicht-Mitgliedsländer, z. B. an die ehemaligen Ostblockländer, China, Argentinien und den Nahen Osten. Zwischen den Mitgliedstaaten kam es zudem zu ständigen Konflikten um die Quotenfestlegung. Verbraucherländer forderten eine stärkere Anpassung an die Nachfrage durch eine entsprechende Berücksichtigung der unterschiedlichen Qualitäten verschiedener Kaffeearten. Dies hätte für einige Erzeugerstaaten zu hohen Anteilsverlusten geführt. Da eine Einigung nicht zu erzielen war, wurden die Preise 1989 durch eine Aufhebung der Mengenvorgabe freigegeben. Es folgte ein Preissturz — ähnlich gravierend wie bei Zinn — um etwa 50 v. H.

Das Internationale Kaffee-Abkommen bestand weiter, um die Zusammenarbeit im Kaffeesektor und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsländern weiterhin zu gewährleisten. Nach viermaliger Verlängerung soll es am 1. Oktober 1994 von einem neuen Übereinkommen abgelöst werden, das am 30. März 1994 von Erzeugern und Verbrauchern vereinbart worden ist. Im Rahmen dieses neuen Abkommens wird aufgrund der negativen Erfahrungen von vornherein auf Marktregulierung verzichtet. Statt dessen sollen Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung sowie Informationsvermittlung verstärkt werden. In diesem Zusammenhang ist auch eine Ausnutzung der Möglichkeiten geplant, die der 2. Schalter des Gemeinsamen Fonds hinsichtlich einer Projektförderung bietet. Eine Finanzierung durch den 1. Schalter des Gemeinsamen Fonds steht für ein solches Abkommen ohne Marktinterventionsinstrumentarium jedoch nicht offen.

Das Internationale Tropenholz-Übereinkommen, das am 1. April 1985 in Kraft trat, steht — auch durch seine umweltpolitische Komponente — für einen ganz anderen Typus Internationaler Rohstoff-Abkommen. Wie das neue Kaffee- und Kakao-Abkommen verfügt es nicht über marktregulierende Instrumente, die es für eine Förderung durch den 1. Schalter des Gemeinsamen Fonds geeignet erscheinen ließen. Während zunächst der Informationsaustausch, die Förderung von Weiterverarbeitung in den Erzeugerländern, Vermarktung und Verteilung sowie die Nachfragesteigerung, also rein wirtschaftliche Ziele, im Vordergrund des Zielkatalogs standen, verschob sich der Schwerpunkt mit der zunehmenden umweltpolitischen Diskussion über die Bedeutung der Tropenwälder hin zu einer Orientierung am Ziel der nachhaltigen Bewirtschaftung aller für Exporte genutzten Tropenwälder bis zum Jahr 2000. Dieses Ziel steht auch im Vordergrund des im Januar 1994 ausgehandelten Nachfolgeabkommens, das 1995 in Kraft treten soll. Das Ziel bleibt jedoch unverbindliche Richtschnur, so daß keine großen Erfolge hinsichtlich einer umweltschonenden Forstbewirtschaftung zu erwarten sind. Es bietet aber immerhin ein Forum, um den tropenholzproduzierenden Ländern die Bedeutung des Erhalts ihrer Wälder für die langfristige Entwicklung ihrer Exporte und für das Weltklima stärker zu vergegenwärtigen, und kann sie durch finanzielle Beiträge bei der Durchführung von Schutzmaßnahmen unterstützen.

Zusammenfassend läßt sich sagen: Die neue Form Internationaler Rohstoff-Abkommen, bei der auf Marktregulierung zunehmend verzichtet wird, erscheint zukunftsweisend. Die länderübergreifende Zusammenarbeit zur Lösung rohstoffbezogener Probleme wird intensiviert und ermöglicht die verstärkte Ausnutzung von Skaleneffekten auf Seiten der Produzenten (z. B. in den Bereichen Information, Strukturplanung sowie Forschung und Entwicklung) sowie die frühzeitige Einbeziehung von Veränderungen der Nachfragerpräferenzen. Bedeutende Themen wie der Umweltschutz, die erst in jüngster Zeit vermehrt ins Bewußtsein getreten sind, können stärkere Beachtung finden. Gleichzeitig werden langfristig stabilitätsgefährdende Anreize zur Überproduktion vermieden, die aufgrund der Preisregulierungsmaßnahmen anderer Abkommen zu beobachten waren. Die Finanzierungsmöglichkeiten des 1. Schalters, die auf die Förderung marktregulierender Internationaler Rohstoff-Abkommen festgeschrieben wurden, werden dieser Entwicklung nicht gerecht. Der Sinn einer solchen Regelung ist heute nicht mehr einzusehen.

Auch bei dem allein heute für eine Förderung durch den 1. Schalter in Frage kommenden Internationalen Naturkautschuk-Abkommen stößt diese Finanzierungsmöglichkeit nicht auf Interesse. Die mangelnde Attraktivität des 1. Schalters selbst für grundsätzlich geeignete Abkommen ist auf folgende Faktoren zurückzuführen:

— Aufgrund der Erfahrungen mit dem Scheitern des Internationalen Zinn-Abkommens sehen Rohstoff-Abkommen im allgemeinen keine Kreditaufnahme zur Finanzierung ihres Marktinterventionsmechanismus mehr vor.

- Zudem ist nicht zu erwarten, daß der Gemeinsame Fonds wesentlich bessere Konditionen zur Kreditaufnahme erhält als einzelne Internationale Rohstoff-Organisationen, die für eine Förderung durch den 1. Schalter in Frage kämen.
- Durch die Verhandlungen mit dem Fonds und die Verpflichtungen, die eine Förderung durch den 1. Schalter mit sich bringen würde, entstünden der betreffenden Internationalen Rohstoff-Organisation zusätzliche Transaktionskosten.
- Zur Lösung der entscheidenden Probleme der Bufferstock-Finanzierung kann der 1. Schalter nicht beitragen.

Es ist daher wenig erstaunlich, wenn das Interesse Internationaler Rohstoff-Organisationen an einer Förderung durch den 1. Schalter nicht sehr groß ist. Der rohstoff- und entwicklungspolitische Ansatz des 1. Schalters des Gemeinsamen Fonds muß daher insgesamt als gescheitert betrachtet werden.

3. Beurteilung des 2. Schalters

Im Gegensatz zum 1. Schalter wird der 2. Schalter inzwischen relativ rege genutzt. Seit 1991 bis Ende 1993 wurden etwa 100 Anträge eingereicht. Davon wurden 1991 ein Projekt, 1992 fünf Projekte und 1993 13 Projekte genehmigt. Insgesamt wurden damit Transfers in Höhe von 10 055 983 SZR (ca. 14 Mio. US-\$) und ein Kredit in Höhe von 924 405 SZR (ca. 1,3 Mio. US-\$) bewilligt.

Antragsteller für Maßnahmen im Rahmen des 2. Schalters sind gemäß Artikel 18,3b die Internationalen Rohstoff-Körperschaften (International Commodity Bodies, ICBs). Als ICBs können internationale Gremien anerkannt werden, die sich dauerhaft mit den Problemen eines bestimmten Rohstoffmarktes auseinandersetzen und rohstoffpolitische Entscheidungen im Interesse ihrer Mitglieder treffen. Sowohl die im Zusammenhang mit dem 1. Schalter definierten Internationalen Rohstoff-Organisationen als auch beispielsweise die rohstoffbezogenen Regierungsgruppen (Intergovernmental Groups) der FAO kommen daher als ICBs in Frage. Auch ICBs müssen die Bedingungen der Universalität und Zweiseitigkeit erfüllen; sie brauchen jedoch nicht, wie eine Förderung durch den 1. Schalter voraussetzt, über Abkommen mit Preisregulierungsmaßnahmen durch Bufferstocks zu verfügen. Der Kreis potentieller Antragsteller im Rahmen des 2. Schalters ist somit weitaus größer als der des 1. Schalters (vgl. Artikel 7,9).

Ein Problem lag zunächst in der mangelnden Qualität vieler Anträge. Von den bis Ende 1992 eingereichten Projektvorschlägen wurde die Hälfte als den Bedingungen des 2. Schalters nicht entsprechend vom Beratenden Ausschuß abgelehnt. Auch inhaltlich interessante Projekte mußten wegen fehlender Erläuterung relevanter Tatbestände häufig zurückgestellt und zum Teil mehrfach zur Überarbeitung an die Antragsteller zurückgegeben werden. Die ICBs verfügen offensichtlich zum Teil nicht über Strukturen, in deren Rahmen die Ausarbeitung von inhaltlich und formal internationalem Niveau entsprechenden An-

trägen möglich ist. Der Beratende Ausschuß hat sich aus diesem Grund für eine verstärkte Beratung durch das Sekretariat des Gemeinsamen Fonds eingesetzt. Ferner wurde die Notwendigkeit erkannt, die Transparenz der Kriterien zur Projektbeurteilung zu erhöhen. Die Durchführung eines Seminars und die Herausgabe eines Projekthandbuchs haben inzwischen erste Fortschritte ermöglicht.

Hauptziel des 2. Schalters ist die Verbesserung der strukturellen Marktbedingungen sowie der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit und Marktaussichten der einzelnen Rohstoffe. Über den 2. Schalter sind daher Maßnahmen zu fördern, die in diesem Sinne auf die Angebots- oder Nachfrageseite des Marktes für einen bestimmten Rohstoff Einfluß nehmen. Maßnahmen dieser Art umfassen gemäß Artikel 18,3a Forschung und Entwicklung, Produktivitätssteigerung, Marketingverbesserung und vertikale Diversifikation. Der Abkommenstext sieht ferner vor, daß bei der Projektauswahl besonders diejenigen Maßnahmen zu berücksichtigen sind, die im Interesse der am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs) und der Entwicklungsländer allgemein stehen, insbesondere dann, wenn Kleinproduzenten und -exporteure davon profitieren (Artikel 18,3m, n). Auf Grundlage dieser Bestimmungen im Rahmen des Abkommens ist es 1993 zur Definition einer Prioritätenliste und zur Herausgabe des Handbuchs zur Erstellung von Projektanträgen gekommen. In diesen Publikationen werden die genannten Kriterien präzisiert, geordnet und ergänzt — beispielsweise durch den Aspekt Umweltschutz.

Charakteristisch für die Projektauswahl durch den 2. Schalter ist, daß alle Maßnahmen einen auf einen bestimmten Rohstoff bezogenen und damit länderübergreifenden Ansatz verfolgen sollen. Damit unterscheidet sich die Förderung des 2. Schalters von der herkömmlichen entwicklungspolitischen Projektfinanzierung, die in der Regel — sowohl im Rahmen einzelstaatlicher Entwicklungshilfe als auch im Rahmen der Unterstützung durch andere internationale Organisationen wie der Weltbank — länderbezogen erfolgt. Insgesamt kann die verfolgte Schwerpunktsetzung, von der auch die tatsächlich praktizierte Auswahl der Projekte nicht abweicht, als sinnvoll betrachtet werden. Aus den Sitzungsprotokollen, die die Diskussion zu den einzelnen Projektanträgen im Beratenden Ausschuß wiedergeben, geht hervor, daß bisher vornehmlich solche Maßnahmen befürwortet worden sind, von denen in der Tat zumindest ein kleiner Beitrag zu der im Abkommenstext geforderten Verbesserung der strukturellen Marktbedingungen erwartet werden kann. Keine der bisher bewilligten Maßnahmen hat marktregulierenden Charakter. Außerdem wird darauf geachtet, daß die begrenzten Mittel keinesfalls für finanziell leicht ausufernde Maßnahmen wie reine Institutionenbildung oder reine Humankapitalbildung ohne konkretes (und realistisches) Projektziel eingesetzt werden.

Als besonders positiv ist hervorzuheben, daß verhältnismäßig viele der bewilligten Projekte ein Diversifizierungsziel verfolgen, obwohl gerade diesem Ziel bei der Konzeption des Gemeinsamen Fonds eine eher

untergeordnete Rolle zufiel. Obgleich die Vermutung naheliegt, daß der produktbezogene Ansatz des 2. Schalters einer horizontalen Diversifizierung grundsätzlich entgegensteht, sind zumindest im Grenzbereich zwischen horizontaler und vertikaler Diversifizierung eine Reihe von Projektvorschlägen angesiedelt. Ein Bereich, in dem Projektanträge bereits Perspektiven eröffnet haben, die man als horizontale Diversifizierung einstufen könnte, liegt beispielsweise in der Nutzung von Abfallprodukten. Sobald Abfall als nutzbares Kuppelprodukt erkannt wird, kommt es zu einer Erweiterung der Produktpalette um ein neues Gut. Die Zurechenbarkeit zu einem bestimmten Rohstoff ist hier eindeutig gegeben. Beispiele hierfür sind die Vorschläge, Sisalabfälle als Viehfutter oder Dünger zu verwenden, aus den Abfällen bei der Verarbeitung von Zuckersirup zu Alkohol marktfähige Produkte (z. B. Biogas) zu gewinnen oder aus den Abfällen bei der Reisverarbeitung Speiseöl zu produzieren. Zur Nutzung von Nebenprodukten der Kakaoproduktion gibt es Vorschläge, die eine Herstellung von Viehfutter und von Kakaobutterseife vorsehen.

Daneben gibt es zahlreiche Projekte, die eine reine vertikale Diversifizierung anstreben. Sisal und Hartfasern sollen beispielsweise verstärkt für Textilien und Bodenbeläge genutzt, Zuckerrohr zur Treibstoffgewinnung verwendet und Zink-Formguß und -Weiterverarbeitung durch eine besondere Galvanisierungsmethode gefördert werden.

Offensichtlich sind die Möglichkeiten einer Förderung von Diversifizierungsmaßnahmen durch den 2. Schalter keineswegs so eingeschränkt, wie sie auf den ersten Blick scheinen mögen. Diversifizierungsmaßnahmen lassen sich zudem häufig mit positiven Umwelteffekten koppeln. Die oben erwähnte Abfallverwertung ist ein Beispiel, andere liegen in der Entwicklung besonders umweltfreundlicher Produkte, die sich gerade in den Industriestaaten einer wachsenden Nachfrage erfreuen. So kann die Förderung qualitativ hochwertiger Juteprodukte zur Substitution der nicht kompostierbaren Plastikverpackungen führen. Auch das oben bereits erwähnte Projekt zur Förderung der Nutzung von aus Zucker hergestelltem Treibstoff hat stark umweltpolitischen Charakter, da Zuckerrohr eine regenerierbare Ressource darstellt.

Wie die genannten Beispiele zeigen, werden bei sehr vielen Projekten Maßnahmen insbesondere zur vertikalen, aber auch — zumindest ansatzweise — zur horizontalen Diversifizierung angestrebt. Wenn auch nicht alle Ansätze direkt zu realisierbaren und bewilligten Projekten geführt haben, so zeigen sie dennoch deutlich, daß ein großes Potential für Diversifizierungsmaßnahmen im Rahmen des 2. Schalters besteht. Bei den bereits genehmigten Projekten wird zu etwa 60 v. H. ein Diversifizierungsziel zumindest mitverfolgt. Es gibt allerdings bestimmte Produkte, bei denen die länderübergreifend produktbezogene Orientierung des Gemeinsamen Fonds tatsächlich zu Schwierigkeiten führt, Diversifizierungsmaßnahmen über den 2. Schalter zu fördern. Zu diesen Produkten gehört beispielsweise Kaffee, bei dem vermutlich weder bedeutende Einsatzmöglichkeiten für verar-

beitete Produkte bestehen noch nutzbare Kuppelprodukte anfallen. Weil gerade der Kaffeemarkt von einem strukturellen Angebotsüberhang gekennzeichnet ist, sind den von diesem Produkt abhängigen Ländern Diversifizierungsmaßnahmen jedoch dringend zu empfehlen. Nicht zuletzt, da diese für die kaffeeproduzierenden Länder vermutlich einzig langfristig sinnvollen Maßnahmen über den 2. Schalter nicht geleistet werden können, gibt es für dieses Produkt bisher auch keinen einzigen Projektantrag. Diese Tatsache kann jedoch, auch wenn ein für die Entwicklungsländer so wichtiger Rohstoff wie Kaffee betroffen ist, die insgesamt positive Beurteilung des 2. Schalters nicht beeinträchtigen.

Das Hauptproblem des 2. Schalters liegt in seiner unzureichenden Finanzierung. Da keine regelmäßige Finanzierungsquelle vorgesehen ist, können auf Dauer die Projekte nur über Kredite gefördert werden. Bis auf ein einziges Projekt erfolgte die Förderung bisher jedoch nur auf Transferbasis, obgleich der Beratende Ausschuß die Projekte durchaus auf die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung hin überprüft. Die verstärkte Förderung der Projekte durch Kredite, die allein langfristig die Verfügbarkeit ausreichender Mittel sichern könnte, scheitert an zwei grundlegenden Aspekten des Abkommens selbst: Zum einen wurden als mögliche Antragsteller Internationale Rohstoff-Organisationen bestimmt, die satzungsgemäß selbst gar nicht zu einer Kreditaufnahme berechtigt sind. Zum anderen folgt aus dem produkt- und nicht länderbezogenen Ansatz, dem Projekte des Gemeinsamen Fonds genügen müssen, eine in der Regel unzureichende Zurechenbarkeit des Nutzens bestimmter Maßnahmen auf einzelne Staaten. Selbst bei Umgehung des erstgenannten Problems durch die in § 18,3c vorgesehene Möglichkeit, vom Antragsteller benannte Mitgliedsländer als Kreditnehmer zu benennen, scheitert daher ein Kreditantrag leicht an der Schwierigkeit, eine Einigung über die jeweiligen Finanzierungsbeiträge der Einzelstaaten zu erzielen. Offensichtlich besteht an dieser Stelle ein unauflösbarer Konflikt zwischen der Zielsetzung und den Regeln des Abkommens. Selbst wenn schließlich die Bereitschaft, Kredite aufzunehmen, in höherem Maße gegeben wäre, würde sich die Frage stellen, ob viele der betroffenen Entwicklungsländer — soweit der Nutzen des Projekts nicht in einem direkten Kapitalstrom liegt — zu einer Kreditrückzahlung überhaupt in der Lage wären. Die fehlende Kreditwürdigkeit einer Reihe von Entwicklungsländern auf dem Kapitalmarkt läßt Zweifel daran entstehen. Um die bislang durchaus erfolversprechende Projektförderung durch den 2. Schalter dauerhaft zu sichern, wäre daher eine regelmäßige Einnahmequelle erstrebenswert.

4. Zusammenfassende Kosten-Nutzen-Betrachtung

Eine genaue Quantifizierung von Kosten und Nutzen, die eine Saldobildung und die entsprechende Beurteilung der deutschen Rohstoffpolitik erlauben würden, ist nicht möglich. Opportunitäts- und Folgekosten sind ebenso wie der entstandene Nutzen größtenteils nicht

bezifferbar. Daher muß die hier vorzunehmende ökonomische Bewertung weitgehend in Form einer beschreibenden Gegenüberstellung erfolgen.

Insgesamt sind von der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1980 bis 1993 direkte Zahlungen in Höhe von ca. 284 Mio. DM im Rahmen der Rohstoff-Abkommen von Naturkautschuk, Zinn, Kaffee, Kakao und Tropenholz bzw. an die die jeweiligen Produkte fördernden Rohstoff-Gremien und -Organisationen sowie an den Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe geleistet worden. Lediglich 13 v. H. davon entfielen auf den Gemeinsamen Fonds. 32 v. H. der Gesamtsumme waren für das Zinn-Abkommen aufzubringen, davon nahezu zwei Drittel als Folgekosten zum Ausgleich der Verbindlichkeiten bei Liquidation des Abkommens. Weitere 29 v. H. des Gesamtbetrages flossen in das Naturkautschuk-, 23 v. H. in das Kakao-Abkommen. Die Beteiligung an der Finanzierung von Ausgleichslägern und ihren Folgekosten stellt damit die hauptsächlichen Ausgaben der deutschen Rohstoffpolitik dar.

Neben diesen direkten Kosten sind der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit den Abkommen und Organisationen erhebliche indirekte Kosten entstanden. Dabei handelt es sich um Kosten, die in den beteiligten Ministerien dadurch anfallen, daß Mitarbeiter einen beträchtlichen Teil ihrer Arbeitszeit dafür aufwenden, an den Sitzungen der einzelnen Gremien teilzunehmen. Dafür entstehen unter anderem Reise-, Aufenthalt- und Kommunikationskosten. Diesen Kosten sind die anteiligen Gemeinkosten der Ministerien zuzuschlagen. Angaben über diese indirekten Kosten liegen jedoch nicht vor, und somit kann ihr Umfang nicht beziffert werden.

Weitere Kosten haben sich — wie bereits angedeutet — aus den Preis- und Handelswirkungen der Abkommen ergeben. Soweit Markteingriffe zu überhöhten Preisen führten, entstanden Verbraucherländern wie der Bundesrepublik Deutschland höhere Importkosten. Das Ziel der Preiserhöhung muß zudem auch aus entwicklungspolitischer Sicht hinterfragt werden. Zwar wird es aufgrund der damit im Rohstoffbereich verbundenen Umverteilungswirkung zwischen industriellen Verbraucherstaaten und den Erzeugerstaaten in der Dritten Welt im Rahmen des Integrierten Rohstoff-Programms von den rohstoffproduzierenden Entwicklungsländern angestrebt, es verbirgt jedoch erhebliche Opportunitätskosten: Entwicklungspolitische Verteilungsziele könnten wesentlich effizienter verfolgt werden, wenn die angestrebten Transfers allein an die Bedürftigkeit der Empfängerstaaten und nicht an das Ausmaß ihrer Rohstoffproduktion gebunden wären.

Den Kosten der marktregulierenden Rohstoff-Abkommen stand ein recht geringer Nutzen gegenüber. Es wurde bereits angesprochen, daß sie ihre Preis- und Erlösziele nur sehr eingeschränkt und kurzfristig erreichen konnten und durch ihren Kampf gegen den Markttrend langfristig zum Scheitern verurteilt waren, wobei die dadurch ausgelösten negativen Preis- und Erlöswirkungen vorhergehende Erfolge zum Teil mehr als kompensierten. Das einzige Abkommen mit internationalem Ausgleichslager, das bisher nicht gescheitert ist, ist das Internationale Naturkautschuk-Übereinkommen. Im Rahmen dieses

Übereinkommens gelang bisher eine verhältnismäßig starke Orientierung an der Marktentwicklung, indem sich die Vertragspartner auf das bescheidene Ziel der Abmilderung extremer Trendabweichungen beschränkten. Dennoch trägt auch dieses Abkommen das Risiko des Scheiterns in sich.

Die nicht marktregulierenden Rohstoff-Abkommen, -Organisationen oder -Gremien sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Durch internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Informationsbeschaffung sowie Forschung und Entwicklung können Skaleneffekte ausgenutzt werden. Entwicklungspolitisch sinnvolle Diversifizierungsmaßnahmen können gefördert werden. Indem der Blick von den bisher allein im Vordergrund stehenden Regulierungsmaßnahmen abgewandt wird, können neue Schwerpunkte gesucht werden, die eine internationale Zusammenarbeit erfordern, z. B. im Umweltbereich. Konkrete Entwicklungsprojekte können erarbeitet werden, die verstärkt die ärmsten Länder — oder besser noch, in diesen Ländern gezielt die ärmsten Bevölkerungsschichten — fördern. Inwieweit einzelne Rohstoff-Gremien und -Organisationen eine in diesem Sinne nützliche internationale Zusammenarbeit ermöglichen, kann nicht pauschal beurteilt werden. So ist das Internationale Tropenholz-Abkommen seinen unweitpolitischen Zielen bisher wenig gerecht geworden, bietet also nur ein Forum zur Diskussion und Bewußtseinsbildung in diesem Bereich. Viele der von verschiedenen Rohstoff-Gremien entworfenen Projekte, die inzwischen über den 2. Schalter des Gemeinsamen Fonds eine Förderung erfahren, versprechen hingegen konkrete Erfolge. Insgesamt erscheinen diese Ansätze erfolgversprechend genug, sie in Zukunft weiter zu verfolgen. Als Beurteilung des Gemeinsamen Fonds läßt sich vor diesem Hintergrund die folgende Aussage treffen:

- Dem 1. Schalter fehlt es nicht nur an potentiellen Nutznießern aus seiner Förderung, und er leidet nicht allein an mangelnder Attraktivität. Er ist zudem konstruiert, um marktregulierende Internationale Rohstoff-Abkommen zu fördern, die an sich entwicklungspolitisch gar keinen — oder zumindest keinen langfristigen — Nutzen stiften und gleichzeitig die höchsten Kosten verursachen.
- Der 2. Schalter dient der Förderung entwicklungspolitisch sinnvoller Projekte. Es bedurfte zwar einer längeren Anlaufphase, bis erfolgversprechende Projekte eingereicht wurden, so daß heute noch keine abschließende Beurteilung der ersten bewilligten Maßnahmen möglich ist. Die Art der bisher zur Förderung zugelassenen Projekte verspricht jedoch eine sinnvolle entwicklungspolitische Arbeit, so daß die in diesem Bereich notwendigen Aufwendungen lohnend erscheinen.

Aus dem Gesagten folgt, daß die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds zukünftig unter der Bedingung weiter unterstützt werden sollten, daß für die brachliegenden Mittel des 1. Schalters ein sinnvollerer Einsatzfeld gefunden wird. Sollte keine überzeugende Konzeption für einen alternativen Einsatz des 1. Schalters gefunden werden, so ist die Existenz des Fonds als eigenständige internationale Organisation in Frage zu stellen.

5. Perspektiven, Handlungsbedarf und Lösungsalternativen

Ausgehend von den im Rahmen des Integrierten Rohstoff-Programms verfolgten Preis- und Erlöszielen, an denen sich der Gemeinsame Fonds orientieren muß, um seinem Auftrag gemäß Artikel 2 des Übereinkommens gerecht zu werden, sind folgende alternative Aufgabenbereiche für einen reformierten 1. Schalter in Erwägung zu ziehen:

- a) Einsatz des 1. Schalters im Rahmen der kompensatorischen Finanzierung für Exporterlösausfälle,
- b) Nutzung des 1. Schalters zur Förderung von Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte,
- c) Übertragung der Mittel des 1. Schalters auf den 2. Schalter zur finanziellen Absicherung der rohstoffbezogenen Projektförderung.

Der Versuch, einen alternativen Kompensationsmechanismus für Exporterlösausfälle einzurichten, erscheint am wenigsten erfolgversprechend. Zum einen müßte gewährleistet sein, daß der neue Mechanismus nicht aufgrund produktgebundener Transferzahlungen produktionsverzerrend wirkt und verteilungspolitisch fragwürdige Ergebnisse erzielt, wie beispielsweise das System zur Stabilisierung der Ausfuhrerlöse (STABEX) der Europäischen Gemeinschaft. Der einzurichtende Stabilisierungsmechanismus dürfte daher wie die auf Kreditvergabe zu marktüblichen Zinsen beruhende kompensatorische Finanzierungsfazilität des Internationalen Währungsfonds keine Transferkomponente besitzen. Zu dieser bereits bestehenden Fazilität sind durchaus konkurrierende Ansätze denkbar, die gegenüber einer solchen Kreditfinanzierung stabilisierungspolitisch vorteilhafter erscheinen. Um jedoch einen reinen Stabilisierungsmechanismus ohne Transferkomponente wirklich attraktiv zu machen, müßten erst bestehende Programme wie das STABEX aufgelöst werden. Dies erscheint politisch nicht möglich, so daß der angesprochene Ansatz hier nicht weiterverfolgt wird.

Ein ganz anderer Ansatzpunkt für mögliche Aktivitäten eines reformierten 1. Schalters besteht im Rahmen der Förderung von Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte. Über Termingeschäfte besteht für einzelne Rohstoffexporteure und -produzenten eine Möglichkeit, den Preis ihrer Ware im voraus, das heißt bereits vor dem eigentlichen Verkaufsdatum durch sogenannte Hedgeschäfte zu fixieren. Zur Preisabsicherung eines warenbezogenen Effektivgeschäfts verkauft ein Rohstoffproduzent Terminkontrakte (Futures oder Forwards) zu einem Preis, der dem gegenwärtigen Preis der physischen Ware entspricht. Am Verkaufstag der physischen Ware erhält der Produzent den zu diesem Zeitpunkt gültigen Marktpreis. Ist der Marktpreis zwischenzeitlich gefallen, kann der Verlust aus dem Effektivgeschäft durch einen Gewinn aus dem Termingeschäft kompensiert werden. Wenn die Preisentwicklung auf dem Terminmarkt mit der Preisentwicklung der physischen Ware identisch ist, wird durch Rückkauf der

Terminkontrakte zu einem niedrigeren Preis ein Gewinn realisiert, der genau dem Verlust aus dem Effektivgeschäft entspricht. Im umgekehrten Fall eines Preisanstiegs für die physische Ware würde der Gewinn aus dem Warengeschäft durch einen Verlust aus dem Termingeschäft kompensiert. Um eine Preisabsicherung über einen längeren Zeitraum zu erzielen, können mehrere Termingeschäfte hintereinandergeschaltet werden (Rolling-Over). Für eine langfristige Preisabsicherung über mehrere Jahre, in Einzelfällen bis zu 25 Jahren, bieten sich zudem gesonderte Instrumente an, wie vor allem Swaps. Swaps sind reine Finanzinstrumente, die keine Warenlieferung vorsehen. Im Rahmen von Swap-Geschäften werden Forderungen oder Verbindlichkeiten zwischen zwei Parteien — häufig zwischen Produzenten und Banken oder Konsumenten und Banken — auf Zeit getauscht. Beispielsweise zahlt ein Rohstoffproduzent zur Absicherung seiner Erlöse seine auf variablen Preisen basierenden Einnahmen an eine Bank. Die Bank wiederum zahlt dem Produzenten einen auf Basis fixer Preise kalkulierten Betrag. Die Einnahmen des Rohstoffproduzenten können dadurch langfristig stabilisiert werden. Swap-Geschäfte können für einen Rohstoffproduzenten auch insofern interessant sein, als sie seine Kreditwürdigkeit erhöhen und Investoren anziehen, die eine regelmäßige Dividendenzahlung erwarten.

In der Praxis sind Produzenten und Exporteure aus Entwicklungsländern jedoch mit großen Problemen konfrontiert, wenn sie eine Preis- und Erlösstabilisierung über Termingeschäfte anstreben. Sie umfassen Transparenz- und Informationsprobleme, Probleme der Marktstruktur und mangelnder Liquidität, Bonitätsprobleme und Probleme der Vertragsausgestaltung. Ein Großteil dieser Schwierigkeiten ließe sich allerdings durch geeignete Maßnahmen beheben oder zumindest erheblich verringern. Der 1. Schalter des Gemeinsamen Fonds könnte zur Förderung dieses Ansatzes nutzbar gemacht werden. Entsprechend eines Vorschlages von Ronald Duncan, dem Leiter der Internationalen Handelsabteilung der Weltbank, wäre er beispielsweise als Versicherung gegen das landesspezifische Risiko einsetzbar. Dieses Risiko läßt bisher vielfach potentielle Vertragspartner aus Industriestaaten, wie insbesondere Banken, vor dem Abschluß langfristiger Termingeschäfte mit Produzenten oder Exporteuren aus Entwicklungsländern zurückschrecken. Die Finanzierung der Versicherung müßte über risikogerechte Beiträge der Regierungen in Entwicklungsländern erfolgen, soweit sie für das landesspezifische, politische Risiko verantwortlich sind. Damit würde ihnen gleichzeitig ein Anreiz gegeben, durch eine klare wirtschaftspolitische Orientierung das zukünftige Risiko zu senken. Für landesspezifische Risiken, für die auch die Regierungen keine Verantwortung tragen, müßten andere Finanzierungsformen wie zum Beispiel eine gleichmäßige Aufteilung der erwarteten Kosten auf alle an den Termingeschäften beteiligten Länder gewählt werden. Das Eigenkapital des 1. Schalters würde nur zur kurzfristigen Überbrückung zeitweilig auftretender Finanzierungsgenpässe genutzt.

Der Erfolg einer Versicherung gegen landesspezifisches Risiko setzt jedoch Rahmenbedingungen vor-

aus, die durch andere Maßnahmen gesichert werden müssen. Daher erscheint die Nutzung des 1. Schalters als Versicherung gegen das landesspezifische Risiko nur im Rahmen eines Gesamtkonzepts sinnvoll, innerhalb dessen auch der 2. Schalter seinen Schwerpunkt auf die Förderung von Maßnahmen zur Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte verlegen müßte. Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte fördert eine konsequente Marktorientierung, die die in vielen Entwicklungsländern dringend notwendige Strukturveränderung beschleunigen und so zu einer Verbesserung der Marktbedingungen beitragen kann. Dies entspricht grundsätzlich den Zielen des 2. Schalters, läßt sich aber nicht immer mit dem bisher verfolgten produktbezogenen und länderübergreifenden Ansatz in Einklang bringen. Soll der 1. Schalter zur Förderung des Risikomanagements durch Termingeschäfte sinnvoll reformiert werden, bedarf es daher einer mutigen Umstrukturierung des Gemeinsamen Fonds insgesamt.

Besteht nicht die Bereitschaft zu einer solch einschneidenden Umstrukturierung des Gemeinsamen Fonds, bleibt als sinnvollste Lösung eine Konzentration aller Aktivitäten und Mittel des Fonds auf die Förderung von Projekten im Rahmen des 2. Schalters. Konsequenz wäre daher die vollständige Auflösung des 1. Schalters und die Übertragung seiner Mittel auf den 2. Schalter. Die Zinsen aus dem gesamten Eigenkapital des Fonds (abzüglich Verwaltungskosten) würden dem 2. Schalter gewisse regelmäßige Einnahmen einbringen. Eine regelmäßige Einnahmequelle wäre für Kontinuitätssicherung der Aktivitäten des 2. Schalters von zentraler Bedeutung. Um den Zinsertrag zu erhöhen, wären möglichst alle noch ausstehenden Eigenkapitalanteile einzufordern. Es wäre zu prüfen, ob entgegen der bisher im Abkommen vorgesehenen Regelung (Artikel 11,4 i. V. m. Artikel 17,12) auch die Zahlungszusagen eingefordert werden könnten, da die ursprünglich mit dem Ziel der Finanzierung von Bufferstocks verbundene Notwendigkeit, die Rückzahlung der vom Fonds eingegangenen Verbindlichkeiten abzusichern, nicht mehr bestünde. Während dann die Zinsen neben den freiwilligen Beiträgen für nicht rückzahlbare Transfers zur Verfügung stünden, wäre eine direkte Nutzung des zusammengeführten Eigenkapitals des Gemeinsamen Fonds — analog zum Eigenkapital des 2. Schalters bisher — nur zur Kreditvergabe möglich.

6. Ausblick

Mit dem Scheitern der marktregulierenden Internationalen Rohstoff-Abkommen ist deutlich geworden, daß die zukünftige Entwicklungspolitik im Rohstoffbereich an einer über Marktanreize gesteuerten Strukturveränderung ansetzen muß. Die aufgezeigten Perspektiven für den Gemeinsamen Fonds tragen dieser Erkenntnis Rechnung. Sie bieten Ansatzpunkte, rohstoffpolitische Probleme der Entwicklungsländer wie Preis- und Erlösinstabilität und sinkende Deviseneinnahmen anzugehen, ohne die Marktanreize außer Kraft zu setzen, die zu einer beschleunigten Strukturveränderung in diesen Ländern beitragen.

Dennoch dürfen die Hoffnungen auf erfolgversprechende neue Konzepte nicht zu hoch angesetzt werden. Keines dieser Konzepte ist von — zum Teil erheblichen — Schwierigkeiten und Unsicherheiten frei. Zudem scheitern entwicklungspolitisch sinnvolle Maßnahmen vielfach an entgegengerichteten politischen Weichenstellungen auf anderen Gebieten. In diesem Zusammenhang ist der Protektionismus der Industriestaaten zu erwähnen, der in vielen Bereichen — auch noch nach dem erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde — den Diversifizierungsversuchen der Entwicklungsländer entgegenwirkt. Neben externen behindern auch interne Faktoren ihre wirtschaftliche Entwicklung. Korrupte Regime, politische Unruhen und Verteilungskämpfe, stark regulierende Wirtschaftspolitik, überhöhte Staatsausgaben und ein aufgeblähter Verwaltungsapparat innerhalb von Entwicklungsländern sind nur einige Störfaktoren, an denen auch die beste Entwicklungshilfe scheitern muß. Viele Studien weisen darauf hin, daß interne Einflüsse auf die Entwicklung eines Landes eine viel größere Auswirkung haben als externe Faktoren, zu denen auch die Entwicklungshilfe gezählt werden muß. Vor diesem Hintergrund kann rohstoffexportierenden Entwicklungsländern nur empfohlen werden, nicht darauf zu warten, daß günstige externe Rahmenbedingungen ihre wirtschaftliche Lage verbessern. Nur das eigene Bemühen um ein stabiles politisches und makroökonomisches Klima und eine marktorientierte Wirtschaftsordnung kann eine erfolgreiche Diversifizierung und ein dauerhaftes Wachstum des realen Volkseinkommens herbeiführen. Entwicklungspolitische Maßnahmen können dabei nur unterstützend wirken. Der reformierte Gemeinsame Fonds wird einen kleinen Beitrag dazu leisten.

Der Gemeinsame Fonds für Rohstoffe und die speziellen Rohstoff-Abkommen

Endbericht

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft

Katharina Michaelowa

Dr. Ahmad Naini

Projektkoordinator

Manfred Holthus

Hamburg, Mai 1994

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Die Errichtung des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe	18
1. <i>Die Idee des Gemeinsamen Fonds</i>	18
2. <i>Ziele, organisatorische und finanzielle Ausstattung des Gemeinsamen Fonds</i>	18
II. Funktionsfähigkeit des 1. Schalters	21
1. <i>Aufgaben, Kapitalausstattung und bisherige Aktivitäten des 1. Schalters</i>	21
2. <i>Ursachen für den mangelnden Zugriff auf die Fondsmittel des 1. Schalters</i>	22
2.1 Probleme und Hemmnisse für den Abschluß relevanter Internationaler Rohstoff-Abkommen	22
2.1.1 Internationales Naturkautschuk-Übereinkommen	22
2.1.2 Internationales Zinn-Übereinkommen	23
2.1.3 Internationales Kakao-Übereinkommen	24
2.1.4 Internationales Kaffee-Übereinkommen	25
2.1.5 Internationales Tropenholz-Übereinkommen	27
2.1.6 Ergebnisse aus der Entwicklung der Abkommen	28
2.2 Geringe Attraktivität des Gemeinsamen Fonds aus Sicht der einzelnen Internationalen Rohstoff-Abkommen	29

	Seite
III. Funktionsfähigkeit und bisherige Tätigkeit des 2. Schalters	31
1. <i>Aufgaben, Kapitalausstattung und bisherige Aktivitäten des Zweiten Schalters</i>	31
2. <i>Das Auswahlverfahren</i>	31
2.1 Auswahlkriterien mit Prioritäten	31
2.2 Finanzierungsmethode	34
2.3 Erfolgskontrolle	36
3. <i>Einfluß der Projekte auf horizontale und vertikale Diversifizierung</i>	36
IV. Ökonomische Bewertung des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und der einzelnen Rohstoffabkommen — eine Kosten-Nutzen-Betrachtung	38
1. <i>Die direkten Kosten der Rohstoffpolitik der Bundesrepublik Deutschland</i>	38
2. <i>Preisstabilisierungseffekte: Preistrends auf den betreffenden Rohstoffmärkten</i>	40
2.1 Preisentwicklung für Naturkautschuk	40
2.2 Zinnpreisentwicklung	41
2.3 Kakaopreisentwicklung	43
2.4 Kaffeepreisentwicklung	44
3. <i>Handelseffekte: Warenströme und Erlösentwicklung</i>	45
3.1 Deutsche Naturkautschukimporte	45
3.2 Deutsche Zinnimporte	47
3.3 Deutsche Kakaoimporte	49
3.4 Deutsche Kaffeeimporte	50
4. <i>Bewertung des Gemeinsamen Fonds und der Rohstoff-Abkommen als Instrumente der deutschen Rohstoffpolitik</i>	52
4.1 Zusammenfassende Kosten-Nutzen-Betrachtung aus deutscher Sicht	52
4.2 Zusammenfassende Kosten-Nutzen-Betrachtung aus entwicklungs-politischer Sicht	53
V. Perspektiven, Handlungsbedarf und Lösungsalternativen	55
1. <i>Die Reformfähigkeit des Gemeinsamen Fonds</i>	55
2. <i>Möglichkeiten und Grenzen alternativer Vorschläge</i>	55
2.1 Einsatz von Mechanismen der Exporterlösstabilisierung	55
2.2 Das Management von Preisrisiken durch Termingeschäfte	56
2.2.1 Das verfügbare Instrumentarium und seine Einsatzmöglichkeiten	56
2.2.2 Beurteilung des Risikomanagements durch Termingeschäfte	58
2.2.2.1 Ergebnisse einer theoretischen Untersuchung	58
2.2.2.2 Probleme der Rohstofftermingeschäfte in der Praxis	59
2.3 Perspektiven für den Gemeinsamen Fonds	60
3. <i>Ausblick</i>	64
Abkürzungsverzeichnis	17
Verzeichnis der Abbildungen im Text	17
Verzeichnis der Tabellen im Text	17
Anhang	67
Literatur	83

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Afrika, Karibik, Pazifischer Raum
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
CFC	Common Fund for Commodities
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ICBs	International Commodity Bodies
ICO	International Coffee Organization
INRA	International Natural Rubber Agreement
ITC	International Tin Council
ITTA	International Tropical Timber Agreement
LLDCs	Least Developed Countries
MFR	Maximum Financial Requirements
MIGA	Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
RSS 1	Ribbed Smoked Sheet
SITC	Standard International Trade Classification
STABEX	System zur Stabilisierung der Ausfuhrerlöse
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

Seite

Verzeichnis der Abbildungen im Text

Abbildung 1	Preisentwicklung für Naturkautschuk (RSS 1) 1980—1993 ..	40
Abbildung 2	Zinnpreisentwicklung 1980—1993	42
Abbildung 3	Kakaopreisentwicklung 1980—1993	43
Abbildung 4	Kaffeepreisentwicklung 1980—1993	44
Abbildung 5	Der Naturkautschukimport der Bundesrepublik: Preise, Mengen und Werte	46
Abbildung 6	Der Zinnimport der Bundesrepublik Deutschland: Preise, Mengen und Werte	48
Abbildung 7	Der Kakaoimport der Bundesrepublik Deutschland: Preise, Mengen und Werte	49
Abbildung 8	Der Kaffeeimport der Bundesrepublik Deutschland: Preise, Mengen und Werte	51

Verzeichnis der Tabellen im Text

Tabelle 1	Kosten der deutschen Rohstoffpolitik für ausgewählte Rohstoffe und den Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe	39
Tabelle 2	Die Naturkautschukimporte (SITC 232/231) der Bundesrepublik Deutschland aus einigen wichtigen Naturkautschuk exportierenden Ländern	47
Tabelle 3	Die Zinnimporte (SITC 687) der Bundesrepublik Deutschland aus einigen wichtigen Zinn exportierenden Ländern	48
Tabelle 4	Die Kakaoimporte (SITC 072) der Bundesrepublik Deutschland aus einigen wichtigen Kakao exportierenden Ländern	50
Tabelle 5	Die Kaffeeimporte (SITC 071) der Bundesrepublik Deutschland aus einigen wichtigen Kaffee exportierenden Ländern	51
Tabelle 6	„Zollkaskade“ der Europäischen Union am Beispiel Kaffee und Kakao	65

I. Die Errichtung des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe

1. Die Idee des Gemeinsamen Fonds

Höhere und stabilere Preise sowie sicherere Absatzmärkte für ihre Rohstoffe gehören zu den ältesten und ständig wiederholten Forderungen der Entwicklungsländer. Zur Verwirklichung dieser Ziele wurde im Laufe der Zeit, insbesondere seit der Gründung der UNCTAD 1964, eine Fülle von Maßnahmen vorgeschlagen. Im Mittelpunkt standen dabei die Regulierung der Rohstoffmärkte durch multilaterale Rohstoffvereinbarungen, verbesserter Zugang zu den Märkten der Industriestaaten durch den Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie die Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit der Rohstoffe gegenüber synthetischen Produkten. Weitere Forderungen konzentrierten sich auf den finanziellen Ausgleich der Rohstofflösrückgänge durch Kompensations- und Ergänzungszahlungen.

Der ausgebliebene Erfolg bei der Durchsetzung der verschiedenen Einzelforderungen und die Turbulenzen auf den internationalen Rohstoffmärkten veranlaßten die Entwicklungsländer Anfang der 70er Jahre im Zusammenhang mit der Forderung nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung, ein umfassendes Rohstoffprogramm vorzulegen. Auf der UNCTAD-Konferenz 1976 (UNCTAD IV) in Nairobi wurde mit Verabschiedung der Resolution 93 die Verwirklichung dieses Programmkonzepts gefordert. Das Programm bestand aus einem Bündel von sich ergänzenden Maßnahmen und wurde daher als „Integriertes Rohstoff-Programm“ bezeichnet. Das Integrierte Rohstoff-Programm war für 18 besonders wichtige Rohstoffe konzipiert. Diese beinhalten die sogenannten zehn Kernrohstoffe Kaffee, Kakao, Zucker, Zinn, Kautschuk, Baumwolle und Baumwollgarn, Jute und Juteprodukte, Hartfasern und Hartfaserprodukte (Sisal), Tee und Kupfer sowie die acht weiteren Rohstoffe pflanzliche Öle, Bananen, Rindfleisch, tropische Hölzer, Bauxit, Eisenerz, Mangan und Phosphate. Das Integrierte Rohstoff-Programm umfaßte folgende Einzelforderungen:

- Errichtung eines Gemeinsamen Fonds zur Finanzierung von rohstoffpolitischen Maßnahmen,
- Abschluß von internationalen Rohstoffabkommen für alle genannten Rohstoffe,
- Harmonisierung der Lagerhaltungspolitik und Einführung koordinierter nationaler Lager,
- Maßnahmen zur Weiterverarbeitung von Rohstoffen in Entwicklungsländern, zur Verbesserung der Vermarktung und Verteilung sowie des Transports und
- Maßnahmen zum Ausgleich von Exporterlösschwankungen.

Der Gemeinsame Fonds war der wichtigste Bestandteil des ursprünglich geforderten Integrierten Rohstoff-Programms. Nach den Vorstellungen der Entwicklungsländer, die auch in Vorschlägen des UNCTAD-Sekretariats zum Ausdruck kamen, sollte der Gemeinsame Fonds als eine zentrale Institution fungieren, die mit umfangreichen Befugnissen im Rohstoffbereich und eigenen Mitteln zur Finanzierung ihrer Operationen ausgestattet ist. Diese Vorstellungen, insbesondere die Etablierung eines zentral gesteuerten Verwaltungsapparates mit großen Einflußmöglichkeiten und stetig wachsendem Finanzierungsbedarf (erste Ausstattung 3 Mrd. US-\$, mit vorgesehener Aufstockungsmöglichkeit auf 6 Mrd. US-\$), wurden jedoch von den meisten Industrieländern als nicht vereinbar mit einem freien Welthandel abgelehnt.

Nach vierjähriger kontroverser Diskussion wurde im Juni 1980 ein Übereinkommen zur Errichtung des Gemeinsamen Fonds erzielt, das den Vorstellungen und Einwänden der Industrieländer größtenteils Rechnung trug (vgl. z. B. Chimni 1987, S. 218; Mac Bean, Nguyen 1987, S. 183). Die Annahme dieses Kompromisses durch die Industrieländer war dennoch von Anfang an eine Geste des Entgegenkommens gegenüber den Entwicklungsländern und weniger das Ergebnis wirtschaftspolitischer Überzeugung. Der Gemeinsame Fonds wurde zum Hoffnungsträger der Dritten Welt zur Verwirklichung der Ziele des Integrierten Rohstoff-Programms.

Es dauerte weitere neun Jahre, bis 104 Staaten das Abkommen ratifiziert, zwei Drittel des Eigenkapitals aus Pflichtbeiträgen aufgebracht und die Hälfte der vorgesehenen freiwilligen Beiträge nach Artikel 13,2 zugesagt hatten. Damit waren die Mindestanforderungen gemäß Artikel 57,1 erfüllt, und der Gemeinsame Fonds trat am 19. Juni 1989 in Kraft. Die Entwicklungsländer erhofften sich von dieser neuen Institution eine effizientere Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit zur Stabilisierung der Rohstoffmärkte, während die Industrieländer eine zunehmende internationale Bürokratisierung sowie eine ineffiziente Marktregulierung befürchteten.

2. Ziele, organisatorische und finanzielle Ausstattung des Gemeinsamen Fonds

Ziel des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe ist gemäß Artikel 2 des Übereinkommens, als Schlüsselinstrument zur Erreichung der Ziele des Integrierten Rohstoff-Programms zu dienen und Abschlüsse von Internationalen Rohstoff-Abkommen sowie deren Arbeit insbesondere im Hinblick auf die speziellen Rohstoffinteressen der Entwicklungsländer zu erleichtern. Im Wortlaut des Abkommenstextes lauten somit die Aufgaben des Gemeinsamen Fonds:

„... to serve as a key instrument in attaining the agreed objectives of the Integrated Programme for Commodities as embodied in resolution 93 (IV) of UNCTAD“; „... to facilitate the conclusion and functioning of International Commodity Agreements, particularly concerning commodities of special interest to developing countries“.

Diese sehr allgemeine Formulierung reflektiert die im Integrierten Rohstoff-Programm verankerte Hoffnung der Entwicklungsländer auf eine umfassende Reform des internationalen Rohstoffhandels.

Die Aufgaben des Gemeinsamen Fonds wurden auf zwei sogenannte Schalter übertragen. Während der 1. Schalter die zentrale Forderung des Integrierten Rohstoff-Programms nach einer Förderung internationaler oder international koordinierter Ausgleichsläger (Bufferstocks) erfüllen sollte (Artikel 3 a), wurde dem 2. Schalter die Aufgabe übertragen, zur Finanzierung anderer rohstoffpolitischer Maßnahmen beizutragen und Koordinations- und Beratungsbemühungen zu fördern (Artikel 3 b und c).

Die Organisationsstruktur des Gemeinsamen Fonds besteht aus

- dem Gouverneursrat (Governing Council),
- dem Exekutiv Ausschuß (Executive Board) und
- dem Geschäftsführenden Direktor (Managing Director) sowie
- einem Beratenden Ausschuß (Consultative Committee).

Der Gouverneursrat ist das höchste Organ und oberster Entscheidungsträger des Gemeinsamen Fonds. Jeder Mitgliedstaat ist im Gouverneursrat durch einen Gouverneur und einen stellvertretenden Gouverneur vertreten. Der Gouverneursrat ist mit allen Vollmachten des Gemeinsamen Fonds ausgestattet und kann diese teilweise an den Exekutiv Ausschuß übertragen. Der Gouverneursrat tritt jährlich zusammen, um über die Politik des Gemeinsamen Fonds zu entscheiden und den Verwaltungsetat zu bewilligen. Drei Wochen nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens begann die Konstituierung des Gemeinsamen Fonds mit der ersten Sitzung des Gouverneursrates in Genf. Auf dieser Sitzung wurden die Mitglieder des Exekutiv Ausschusses gewählt, der Geschäftsführende Direktor berufen und Amsterdam als Hauptquartier des Fonds festgelegt.

Der Exekutiv Ausschuß besteht aus 28 Mitgliedern, sogenannten Exekutivdirektoren, und 28 stellvertretenden Exekutivdirektoren, die vom Gouverneursrat für zwei Jahre gewählt werden. Eine Wiederwahl ist möglich. Der Exekutiv Ausschuß ist für die Leitung der Fonds-Operationen verantwortlich und tritt in der Regel zwei- bis dreimal im Jahr im Hauptquartier des Gemeinsamen Fonds zusammen.

Der Geschäftsführende Direktor wird von dem Gouverneursrat für eine Periode von vier Jahren ernannt und kann für eine weitere Periode erneut berufen werden. Er leitet die laufenden Geschäfte des Gemeinsamen Fonds mit einem ihm unterstellten Sekretariat und ist nicht stimmberechtigter Vorsitzen-

der des Exekutiv Ausschusses. Als erster Geschäftsführender Direktor amtierte der Indonesier Budi Hartantya bis zum 15. September 1993.

Der Gouverneursrat richtet ferner den Beratenden Ausschuß ein, der den Exekutiv Ausschuß bei den technischen und ökonomischen Aspekten der Programme und Projekte des 2. Schalters berät. Die elf Mitglieder werden für zwei Jahre vom Exekutiv Ausschuß auf Empfehlung des Geschäftsführenden Direktors ernannt. Der Beratende Ausschuß ist entsprechend Artikel 25,1 b ein Expertengremium, bei dessen Zusammensetzung auf eine möglichst breite geographische Verteilung und die Einbeziehung der unterschiedlichen Interessengruppen geachtet werden soll. Zur Zeit gehören dem Beratenden Ausschuß fünf Mitglieder aus Industriestaaten, fünf Mitglieder aus Entwicklungsländern und ein Mitglied aus der Russischen Föderation an.

Für den Gemeinsamen Fonds ist eine Eigenkapitalausstattung aus sogenannten Pflichtbeiträgen (directly contributed capital) von 470 Mio. US-\$ (Artikel 9,1 a) vorgesehen. Erwartet werden zudem freiwillige Beiträge in Höhe von zunächst 280 Mio. US-\$ (Artikel 13,2). Die 470 Mio. US-\$ Pflichtbeiträge sind in 47 000 Anteile aufgeteilt, davon 370 Mio. US-\$ (37 000 Anteile) als Direkteinlagen (paid-in shares) und 100 Mio. US-\$ (10 000 Anteile) als Zahlungszusagen (payable shares).

Jedes Mitglied muß mindestens 100 Eigenkapitalanteile in Form von Direkteinlagen mit einem Gesamtwert von 1 Mio. US-\$ erwerben. Über diesen Sockelbetrag hinausgehende Pflichtbeiträge, die nicht — wie bei allen Gründungsmitgliedern — bereits in Anhang A des Abkommens festgelegt sind, werden im Gouverneursrat bei Zweidrittelmehrheit beschlossen. Der Entscheidung liegen Zahlungsfähigkeit oder Handelsanteile des betreffenden Landes zugrunde (Chimni 1987, S. 223).

Die Zahlungsmodalitäten sind wie folgt festgelegt:

- 30 v. H. der gezeichneten Direkteinlagen jedes Gründungsmitglieds müssen innerhalb von 60 Tagen nach dem Inkrafttreten des Abkommens (oder 30 Tage nach Eingang der Ratifizierungsurkunde) eingezahlt werden (Artikel 11,3 a).
- Ein Jahr nach der ersten Einzahlung müssen weitere 20 v. H. der gezeichneten Direkteinlagen eingezahlt werden.
- Gleichzeitig müssen 10 v. H. der gezeichneten Direkteinlagen beim Fonds als unwiderrufliche, nicht übertragbare und unverzinsliche Schuldscheine hinterlegt werden. Der Exekutiv Ausschuß kann jederzeit über ihre Einlösung entscheiden (Artikel 11,3 b).
- Wiederum ein Jahr später sollen die restlichen 40 v. H. der gezeichneten Direkteinlagen ebenfalls in Schuldscheine eingetauscht werden. Der Exekutiv Ausschuß entscheidet mit Rücksicht auf den betrieblichen Bedarf mit Zweidrittelmehrheit über ihre Einlösung. Soweit sich die Schuldscheine auf Anteile des 2. Schalters beziehen, kann die Einlösung jederzeit erfolgen. Eine Zweidrit-

telmehrheit ist in diesem Fall nicht erforderlich (Artikel 11,3c).

- Die Zahlungszusagen können nur dann eingefordert werden, wenn sie zur Rückzahlung der vom Fonds eingegangenen Verbindlichkeiten benötigt werden (Artikel 11,4 i. V. m. Artikel 17,12).
- Für die am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs) gelten gemäß Artikel 11,6 i. V. m. Anhang B erleichterte Zahlungsbedingungen.

Bis zum 30. September 1993 wurden 30 404 der ursprünglich vorgesehenen 37 000 Direkteinlagen gezeichnet. Der fehlende Anteil ist auf Länder zurückzuführen, die sich zwar an den Verhandlungen beteiligten, schließlich aber das Abkommen nicht ratifizierten. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die USA zu erwähnen, die allein — gemäß Anhang A — 5 012 Direkteinlagen zeichnen sollten.

Von den gezeichneten Anteilen waren 23 828 zu diesem Zeitpunkt fällig. Von ihnen wurden etwa 86 v. H. tatsächlich eingelöst. Da jedoch für Zahlungen oder Schuldschein hinterlegungen zwischen verschiedenen harten Währungen gewählt werden konnte, für die im Rahmen des Abkommens ein fixierter Wechselkurs in Höhe des Wechselkurses am

Tage des Verhandlungsabschlusses festgelegt worden war, zahlte die überwiegende Mehrheit der Mitgliedsländer mit Französischem Franc, der seit 1980 stark abgewertet worden war. Die tatsächlich eingelösten Pflichtbeiträge des Gemeinsamen Fonds betragen daher am 30. September 1993 mit 159,21 Mio. US-\$ nur 43 v. H. der angestrebten Direkteinlagen von 370 Mio. US-\$ und damit nicht einmal 35 v. H. des ursprünglich geplanten Eigenkapitals von 470 Mio. US-\$ (vgl. CFC 1993h, S. 42).

Zu den Pflichtbeiträgen tragen die Industrieländer 70 v. H., die Entwicklungsländer 10 v. H., die ehemaligen Ostblockländer ca. 13 v. H., die Volksrepublik China 5 v. H. sowie Israel und Südafrika zusammen 2 v. H. bei. Der Stimmenanteil der Industrieländer beläuft sich dagegen nur auf 42 v. H., während die Entwicklungsländer 47 v. H. auf sich vereinen (Deutsche Bundesbank 1992, S. 117). Trotz dieser Stimmenaufteilung können ohne Billigung der Industrieländer keine einschneidenden Entscheidungen getroffen werden. Für wichtige konstitutionelle und finanzpolitisch bedeutende Entscheidungen ist eine Dreiviertelmehrheit oder sogar Vetorecht vorgesehen. Bei anderen Entscheidungen genügt — je nach ihrer Bedeutung — eine Zweidrittel- oder eine absolute Mehrheit.

II. Funktionsfähigkeit des 1. Schalters

1. Aufgaben, Kapitalausstattung und bisherige Aktivitäten des 1. Schalters

Die Aufgabe des 1. Schalters besteht darin, zur Finanzierung der Ausgleichsläger Internationaler Rohstoff-Abkommen beizutragen. Im Abkommenstext (Artikel 3a) wird als Aufgabe des Fonds entsprechend angeführt:

„to contribute, through its First Account to (...) the financing of international buffer stocks and internationally coordinated national stocks, all within the framework of International Commodity Agreements“.

Internationale Rohstoff-Abkommen im Sinne des Abkommens über den Gemeinsamen Fonds sind zwischenstaatliche Übereinkommen (intergovernmental agreements) zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit im Bereich eines bestimmten Rohstoffs, die die Bedingungen der Zweiseitigkeit und der Universalität erfüllen. Diese Bedingungen besagen, daß die Beteiligung von Produzenten und Konsumenten erforderlich ist, und die Mitglieder beider Seiten einen dominierenden Teil des internationalen Handels mit dem entsprechenden Rohstoff auf sich vereinigen müssen (Artikel 1,2). Als Internationale Rohstoff-Organisationen werden die zur Umsetzung dieser Rohstoff-Abkommen eingerichteten Organisationen bezeichnet (Artikel 1,3).

Zur Erfüllung seiner Aufgaben steht dem 1. Schalter das Instrument der Kreditvergabe zur Verfügung. Um Kredite in Anspruch nehmen zu können, müssen die Internationalen Rohstoff-Organisationen ein Assoziierungsabkommen mit dem Fonds abschließen. Voraussetzung dafür ist, den Aufgaben des 1. Schalters entsprechend, daß sie eine Stabilisierung der Rohstoffpreise durch Marktregulierung über ein zentrales internationales Ausgleichslager oder international koordinierte nationale Ausgleichsläger anstreben (Artikel 7,2). Wird eine Internationale Rohstoff-Organisation assoziiert, so muß sie ein Drittel des Betrages beim Fonds hinterlegen, der ihr bei Bedarf maximal für Lagerankäufe vom Fonds zur Verfügung gestellt wird (Artikel 14,1 i. V. m. Artikel 1,6 und Artikel 17,8). Alternativ zu einer Bareinlage kann gemäß Artikel 14,2 auch eine Verpfändung oder Hinterlegung von Lagerbestandsrechten zugunsten des Fonds erfolgen. Für die restlichen zwei Drittel des maximalen Finanzierungsbetrages müssen ebenfalls Sicherheiten geleistet werden, die in Form von Bareinlagen, Garantiekapital und/oder Bürgschaften erbracht werden können (Artikel 14,5).

Auch assoziierte Internationale Rohstoff-Organisationen führen alle Bufferstock-Operationen selbständig und eigenverantwortlich durch (Autonomieprinzip). Der Fonds übernimmt allein die Rolle einer Finanzierungsstelle.

Die Finanzierungsmittel des 1. Schalters sind gemäß Artikel 17,1 bestimmt durch

- die Eigenkapitalausstattung des 1. Schalters (geplant 400 Mio. US-\$ incl. Zahlungszusagen, tatsächlich bis 30. September 1993 eingelöste Direkt-einlagen 137 Mio. US-\$),
- freiwillige Beiträge,
- die Bareinlagen der assoziierten Internationalen Rohstoff-Organisationen, von ihnen hinterlegte Sicherheiten (Garantiekapital, Lagerbestandsrechte und Bürgschaften) und
- die Kreditaufnahme bei Mitgliedstaaten, internationalen Finanzinstitutionen und auf Kapitalmärkten (Artikel 16,5a).

Bei der Gestaltung des finanziellen Rahmens des 1. Schalters wurde somit zwei Prinzipien Rechnung getragen: der vor allem von den Industrieländern befürworteten Finanzierung durch einen Pool aus den Beiträgen der einzelnen assoziierten Abkommen und der von den Entwicklungsländern geforderten Finanzierung aus Beiträgen der Mitgliedsländer an den Fonds.

So hoffnungsvoll das Inkrafttreten des Gemeinsamen Fonds mit der Erfüllung der formalen Voraussetzungen begann, so enttäuschend war dann das Ausbleiben jeglicher praktischer Anwendung des 1. Schalters. Zur Zeit erfüllt nur die Internationale Naturkautschuk-Organisation mit dem bestehenden Kautschuk-Abkommen die Voraussetzungen, um dem 1. Schalter des Gemeinsamen Fonds assoziiert zu werden. Aber selbst dieser potentielle Klient hat sich bisher nicht für eine Assoziierung entschieden. Obwohl es gelungen ist, das bestehende Naturkautschuk-Abkommen bis Ende 1994 zu verlängern und bei den Verhandlungen über ein neues Kautschuk-Abkommen einen generellen Konsens hinsichtlich der Beibehaltung von Bufferstock-Operationen zu erzielen, bleibt auch zukünftig eher unwahrscheinlich, daß die Internationale Naturkautschuk-Organisation eine Assoziierung mit dem Gemeinsamen Fonds anstreben wird. So befindet sich der 1. Schalter des Gemeinsamen Fonds auch im fünften Jahr nach seinem Inkrafttreten noch in einem Wartezustand, dessen Ende nicht absehbar ist.

Somit ist einerseits eine zieladäquate Einsetzung der Mittel des 1. Schalters nicht möglich, andererseits verursacht die in ihrem Kernbereich ungenutzte Institution administrative Kosten. Es tauchen Zweifel an dieser Organisation auf. So haben sich Australien im August 1992 und Kanada im Juni 1993 aus dem Fonds zurückgezogen. Obwohl der Fonds aus den Reihen der Entwicklungsländer noch einige neue Mitglieder gewonnen hat, ist insgesamt eine breite Resignation erkennbar.

Es stellt sich nun die Frage nach den Gründen für die fehlende Inanspruchnahme der Mittel des 1. Schalters. Im folgenden wird daher zunächst untersucht, welche ökonomischen und politischen Hemmnisse verhindern, daß Abkommen zustande kommen und erneuert werden, die eine Stabilisierung der Rohstoffpreise über ein zentrales internationales Ausgleichslager oder über international koordinierte nationale Ausgleichslager anstreben und folglich den Zugriff auf die Mittel des 1. Schalters ermöglichen würden. Danach wird geprüft, ob das Finanzierungsangebot des 1. Schalters für geeignete Rohstoff-Abkommen genügend Attraktivität aufweist.

2. Ursachen für den mangelnden Zugriff auf die Fondsmittel des 1. Schalters

2.1 Probleme und Hemmnisse für den Abschluß relevanter Internationaler Rohstoff-Abkommen

Internationale Rohstoff-Abkommen mit Marktintervention gab es für Kautschuk, Kaffee, Kakao und Zinn. Auf die Entwicklung dieser Übereinkommen wird wegen der besonderen Bedeutung der betroffenen Rohstoffe und aufgrund der langjährigen Erfahrungen mit ihrem Ausgleichs- und Exportquotensystem ausführlich eingegangen. Behandelt wird außerdem das Tropenholz-Abkommen als Beispiel für ein nichtmarktinterventionistisches Abkommen mit umweltpolitisch interessanten Bestimmungen.

2.1.1 Internationales Naturkautschuk-Übereinkommen

Die Diskussion des Internationalen Naturkautschuk-Abkommens ist in Zusammenhang mit dem 1. Schalter von besonderer Bedeutung, weil es — wie bereits erwähnt — zur Zeit den einzigen potentiellen Kandidaten für ein Assoziierungsabkommen mit dem Gemeinsamen Fonds darstellt.

Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg haben die Kautschukproduzenten bzw. -produzentenländer wiederholt versucht, den Internationalen Kautschukmarkt durch Angebotsrestriktionen zu regulieren und höhere Preise durchzusetzen. Diese Bestrebungen konzentrierten sich insbesondere auf Zeiträume mit starkem Angebotsüberhang und drohendem Preisverfall. Das Marktregulierungsinstrumentarium diente der Festsetzung von Exportkontingenten. Das Internationale Naturkautschuk-Übereinkommen von 1979 (International Natural Rubber Agreement, INRA), das am 23. Oktober 1980 vorläufig und am 15. April 1982 endgültig in Kraft trat, stellte das erste Naturkautschuk-Abkommen mit einer umfassenden Regelung von Weltexport und Weltimport mit Hilfe eines Bufferstock-Mechanismus dar. Sieben Erzeuger- und 24 Verbraucherländer mit einem Anteil von 93 v. H. bzw. 75 v. H. am Weltexport bzw. -import waren darin vertreten (Hoffmeyer 1988, S. 61). Von diesem Abkommen, das im Sinne des von der UNCTAD verfolgten Integrierten Rohstoff-Programms abgeschlossen wurde, sollte Signalwirkung auf weitere rohstoffpolitische Vereinbarungen ausgehen.

Das Abkommen endete nach fünfjähriger Laufzeit und zweijähriger Verlängerung im Oktober 1987 und wurde im darauffolgenden Jahr durch das Zweite Internationale Naturkautschuk-Abkommen (INRA II) abgelöst. Auch während der Übergangsphase blieben die Marktinterventionsmöglichkeiten bestehen. INRA II enthält wie seine Vorgänger einen umfassenden Zielkatalog, der aus den unterschiedlichen Interessen der Mitglieder im Zuge der Kompromißbildung zusammengestellt worden ist. Dazu zählen Angleichung von Angebot und Nachfrage, Vermeidung von übermäßigen Preisschwankungen, Stabilisierung und Erhöhung der Erlöse durch Ausweitung der Exportmenge bei „gerechten“ und „lohnenden“ Preisen, Sicherung der Versorgung zu „gerechten“ und „angemessenen“ Preisen, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Ausweitung des internationalen Handels und schließlich internationale Kooperation im Bereich von Forschungsprogrammen (Seifert 1990, S. 254).

Im Mittelpunkt dieser Ziele steht die Stabilisierung des Naturkautschukpreises um den langfristigen Markttrend mit Hilfe von Ausgleichslagern. Durch Käufe und Verkäufe auf den internationalen Kautschukmärkten soll der Kautschukpreis innerhalb eines vorgegebenen Preisbandes gehalten werden. Die Finanzierung des Ausgleichslagers erfolgt zu gleichen Teilen durch Regierungsbeiträge von Export- und Importländern. Das Ausgleichslager besitzt eine vereinbarte Maximalkapazität von 550 000 t. Im Dezember 1993 enthielt es rund 220 000 t Naturkautschuk.

Das Zweite Internationale Naturkautschuk-Abkommen lief zwar Ende 1993 aus, ist jedoch bereits bis Ende 1994 verlängert worden und kann nochmals bis Ende 1995 fortgesetzt werden. Dem Abkommen gehören sechs Erzeugerländer mit einem Anteil von 94 v. H. am Weltexport und 21 Importländer mit einem Anteil von mehr als 70 v. H. am Weltimport an. Mit Thailand, Indonesien und Malaysia sind die bedeutendsten Produzenten, mit der EG, USA und Japan die wichtigsten Verbraucher, die allein 60 v. H. der Gesamtimporte auf sich vereinigen, im Abkommen vertreten.

Ein neues Abkommen sollte nach Auffassung der Industrieländer leicht modifizierte Regelmechanismen enthalten, um eine schnellere Anpassung des Referenzpreises an die Marktpreisentwicklung zu erreichen. Erste Verhandlungen zeigen, daß die Industrieländer trotz allgemeiner Abneigung gegen eine Bufferstock-Finanzierung grundsätzlich bereit sind, einer solchen Regelung für Naturkautschuk erneut zuzustimmen.

Das Internationale Naturkautschuk-Abkommen ist das letzte noch bestehende Übereinkommen mit marktregulierendem Ausgleichslager. Die Tatsache, daß ein Scheitern dieses Abkommens auch in einer Phase erhöhter Instabilitäten auf allen Rohstoffmärkten bisher vermieden werden konnte, läßt sich aufgrund der Erfahrungen in den letzten 13 Jahren verschiedenen Faktoren zurechnen:

— Großzügige Gestaltung der Bandbreite für die Preisbewegung. Die Marktintervention durch An-

käufe und Verkäufe darf nur dann zum Einsatz kommen, wenn der am aktuellen Marktpreis verschiedener Naturkautschuksorten orientierte Indikatorpreis einen Korridor von ± 15 v. H. um einen zuvor festgelegten Referenzpreis (oberer bzw. unterer Interventionspreis) durchbricht. Sie muß zum Einsatz kommen, wenn der Indikatorpreis einen Korridor von ± 20 v. H. (oberer bzw. unterer Auslösepreis) durchbricht. Außerdem erfolgt eine mindestens dreiprozentige Senkung bzw. Erhöhung des Referenzpreises, wenn die Interventionskäufe bzw. -verkäufe netto ein Volumen von 300 000 t erreicht haben.

- Flexible Anpassung der Interventionspreise an den Markttrend. Der Referenzpreis wird vom Kautschukrat regelmäßig (bei INRA I alle 18, bei INRA II alle 15 Monate) überprüft. Wenn sich der Indikatorpreis zuvor sechs Monate lang unterhalb bzw. oberhalb der Interventionspreise bewegt, wird der Referenzpreis automatisch um 5 v. H. gesenkt bzw. erhöht (Seifert 1990, S. 255).
- Niedrige Zahl der Anbieter. Die Kautschukproduktion konzentriert sich nur auf einige Länder, so daß weniger Interessenkonflikte entstehen und Kompromisse schneller möglich sind.
- Hohe Übereinstimmung zwischen Produktion und Verbrauch. Die Entwicklung der Produktion und des Verbrauchs verlief — abgesehen von kurzfristigen Extremwerten — parallel und fast dekungsgleich. Im Gegensatz zu den meisten anderen Produkten ist bei Naturkautschuk kein nennenswertes Überangebot festzustellen (vgl. Abbildungen im Anhang zu Kapitel II).

Dennoch läßt sich das Kautschuk-Abkommen in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht eindeutig beurteilen. Extreme Preisschwankungen konnten zwar abgeschwächt, nicht jedoch verhindert werden. Geringere Schwankungen blieben innerhalb des breit angelegten Preiskorridors und wurden durch das Abkommen nicht beeinflusst. Auch die angestrebte Stabilisierung und Erhöhung der Erlöse durch Exportmengensteigerung konnte in keiner Weise erreicht werden (vgl. Kapitel IV).

Nicht zu verhindern durch das Abkommen war insbesondere die explosionsartige Steigerung der Naturkautschukpreise im Jahr 1988, die auf eine sprunghafte Nachfrageerhöhung in Verbindung mit in diesem Zusammenhang erfolgten Preisspekulationen zurückzuführen war. Diese Preisentwicklung brachte zunächst positive Effekte für das Rohstoff-Abkommen. Der gesamte Ausgleichsbestand konnte innerhalb weniger Monate gewinnbringend verkauft werden. Die hohen Preise führten jedoch nach einiger Zeit zur Ausdehnung der Kautschukproduktion und zum Preisverfall. Seit Mitte 1989 liegt der Indikatorpreis wieder in der Nähe der unteren Interventionsgrenze.

Der Preisdruck nach unten könnte noch zunehmen, wenn sich wegen anhaltend niedriger Rohölpreise die Substitutionskonkurrenz mit synthetischem Kautschuk verschärft oder das Angebot an Naturkautschuk durch Produktionszunahme in verschiedenen

Ländern wie insbesondere Thailand und Indonesien weiter erhöht wird. Erst dann käme es zu einer wirklichen Bewährungsprobe für das Internationale Naturkautschuk-Abkommen. Nur in einer längeren Phase mit sinkendem Preistrend wird sich zeigen, ob tatsächlich eine Preisstabilisierung um diesen Trend oder ob vielmehr eine Preisniveaustabilisierung angestrebt wird.

2.1.2 Internationales Zinn-Übereinkommen

Dem Internationalen Zinn-Abkommen wurde jahrelang eine besondere Bedeutung beigemessen, weil es das erste Internationale Rohstoff-Übereinkommen mit marktregulierenden Instrumenten war und ein Vorbild für spätere Abkommen in anderen Bereichen darstellte. Internationale Bufferstocks bildeten den Kern des vorgesehenen Preisstabilisierungsmechanismus. So wäre das Abkommen, möglicherweise mit gewissen Änderungen wegen der ergänzend vorgesehenen Exportquoten, zur Förderung durch den 1. Schalter in Frage gekommen.

Der internationale Zinnmarkt ist durch hohe Preisfluktuation gekennzeichnet: Bestrebungen der Produzentenländer regulierend in den Markt einzugreifen, um die Preisentwicklung zu ihren Gunsten zu beeinflussen, gehen bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück. Das Erste Internationale Zinn-Übereinkommen zwischen Produzenten- und Verbraucherländern wurde 1956 abgeschlossen. Weitere Folgeabkommen wurden für die Zeiträume 1961 bis 1966, 1966 bis 1971, 1971 bis 1976, 1976 bis 1982 und schließlich 1982 bis 1987 vereinbart. Die Funktionstätigkeit des Sechsten Internationalen Zinn-Abkommens endete jedoch bereits im Oktober 1985 und zog einen gewaltigen Preiseinbruch nach sich. Das Abkommen wurde formal bis 1989 verlängert, um die Geschäftsmasse abzuwickeln (Kimmig 1990, S. 53).

Als Ziele des Dritten Internationalen Zinn-Abkommens und aller folgenden Abkommen wurden die Stabilisierung und Steigerung der Exporterlöse, „faire“ und „stabile“ Preise, steigende Produktionsraten und ein langfristiges Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage vereinbart (Hoffmeyer 1988, S. 100f.). Zur Erreichung dieser Ziele standen sowohl Ausgleichsläger als auch Exportquoten zur Verfügung. Am Sechsten Internationalen Zinn-Abkommen beteiligten sich sechs Produzenten- und 23 Verbraucherländer, die je zur Hälfte zur Finanzierung von Bufferstocks bis zu 30 000 t beitrugen (Kimmig 1990, S. 58ff.). Außerdem wurden dem Bufferstock-Manager Kreditlinien eingeräumt, um auch bei auftretenden Liquiditätsengpässen Preisstabilisierungskäufe für weitere maximal 20 000 t fortsetzen zu können. Obwohl im Entscheidungsorgan des Internationalen Zinn-Abkommens, dem Zinnrat (International Tin Council, ITC), die Erzeuger- und Verbraucherstaaten über jeweils die Hälfte der Stimmen verfügten, hatten die sechs am Abkommen beteiligten Produzentenländer den größeren Einfluß auf die Preispolitik, da es bei den von den Importländern angeregten Veränderungen einer Zweidrittelmehrheit bedurfte hätte.

Diese von den Produzentenländern determinierte Preispolitik ist als Hauptursache für den Zusammenbruch des Zinnmarktes im Oktober 1985 und für das Scheitern des Sechsten Internationalen Zinn-Abkommens anzusehen. Mit der Marktintervention wurde nur so lange die Preisstabilisierung um einen Trend verfolgt, wie dieser nach oben gerichtet war. Als er zu Beginn der 80er Jahre in die andere Richtung tendierte, sollten die Preise auf dem einmal erreichten Niveau fixiert werden. Die mangelnde Bereitschaft der Produzentenländer, die Interventionspreise der Marktentwicklung anzupassen, hatte gravierende Rückwirkungen sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite zur Folge.

Die gegen den Markttrend interventionistisch hochgehaltenen Zinnpreise führten auf der Angebotsseite zur Kapazitätsausdehnung auf breiter Front. Die Wiedereinführung von Exportquoten für die Mitgliedstaaten des Zinn-Abkommens im April 1982 sollte der Überproduktion entgegenwirken. Dies begünstigte jedoch die Zinnproduktion in den nicht am Internationalen Zinn-Abkommen beteiligten Ländern, vor allem Bolivien, Brasilien und der VR China. Diese Länder, die von der Exportrestriktion des ITC nicht betroffen waren, aber dennoch von der Hochpreispolitik profitieren konnten, steigerten ihre Ausfuhren von 1983 bis 1985 um 50 v. H. Der Anteil der Abkommensmitglieder an der Weltproduktion sank von 90 v. H. 1982 auf 59 v. H. 1985. Hinzu kam, daß die Exportquotenvereinbarungen unter den Mitgliedsländern in zunehmendem Maße umgangen wurden. So führten allein die illegalen Lieferungen südostasiatischer Mitgliedsländer nach Singapur in den Jahren 1984 bis 1986 zu einem Anteil dieses (selbst nicht zinnfördernden) Landes am Weltexport von fast 14 v. H. (Hoffmeyer 1988, S. 140).

Auf der Nachfrageseite ergab sich aus den überhöhten Preisen ein Anreiz zur Senkung des Zinnverbrauchs, zur Beschleunigung des Recyclings und zur verstärkten Substitution. So wurde z. B. beim Hauptabnehmer, der Weißblechindustrie, erfolgreich versucht, durch neue Technologien den Zinneinsatz bei der Produktion zu verringern und verarbeitetes Zinn zurückzugewinnen. Andere Industriezweige ersetzen das teure Zinn durch relativ billigere Rohstoffe wie z. B. bei der Dosenherstellung durch Aluminium und Kunststoff (Chimni 1987, S. 199f.). Hinzu kam der negative Einfluß der zu Beginn der 80er Jahre bestehenden Rezession in den Hauptabnehmerländern auf die Weltzinn-Nachfrage. Der Weltkonsum ging 1984 gegenüber 1979 um 25 v. H. zurück (Mac Bean 1987, S. 197).

Aufgrund des zunehmenden Angebotsüberhangs wurden immer größere Käufe der Bufferstock-Manager notwendig, um die Preisuntergrenze zu verteidigen. Das geringer werdende Budget der Bufferstock-Manager wurde zusätzlich durch die US-\$-Aufwertung zu Beginn der 80er Jahre belastet. Während die Bufferstock-Finanzierungseinlagen in £ Sterling getätigt wurden, waren die Marktinterventionspreise in M\$ (Malaysia-Dollar) spezifiziert, dessen Kurs eng an den US-\$ gekoppelt ist. Um große Käufe zu tätigen, mußten daher immer mehr Kredite in Anspruch genommen werden, bis die Grenze der Finanzierbar-

keit überschritten wurde. Am 24. Oktober 1985 mußten die Bufferstock-Manager ihre Käufe wegen Zahlungsunfähigkeit einstellen (Kimmig 1990, S. 63).

In dieser Zeit war die Weltvorratsquote auf 56 v. H. der Weltproduktion gestiegen, und die Verbindlichkeiten beliefen sich auf 3,8 Mrd. DM. Das Internationale Zinn-Abkommen wurde am 31. Juli 1990 liquidiert, die Forderungen der Gläubiger im Vergleichswege geregelt und die bestehenden Ansprüche auf insgesamt 513 Mio. £ festgelegt. Die Mitgliedstaaten zahlten insgesamt 182,5 Mio. £.

Das Scheitern des Abkommens, das eine Krise auf dem internationalen Zinnmarkt auslöste, brachte Ernüchterung hinsichtlich der Zweckmäßigkeit von marktinterventionistischen Rohstoff-Abkommen insgesamt. Die Erfahrung, mit Bufferstocks bei begrenztem finanziellen Spielraum die Preise nicht dauerhaft gegen den Markttrend stützen zu können, wirkte sich auch auf andere Abkommen aus. Die ergänzend eingesetzten Exportquoten hatten sich ebenfalls als nicht geeignet erwiesen, diese Aufgabe zu erfüllen. Es war offensichtlich geworden, daß sich abkommenswidrig über die Exportkontingente hinausgehende Exporte nicht verhindern lassen. Umgehungsversuche zeigten sich vielmehr als ein typisches Problem von Quotenvereinbarungen, da es für die einzelnen Mitgliedstaaten des Abkommens individuell nicht rational ist, sich vertragsgerecht zu verhalten.

2.1.3 Internationales Kakao-Übereinkommen

Das Vierte Internationale Kakao-Abkommen, das am 20. Januar 1987 in Kraft trat, lief nach einer Verlängerung am 30. September 1993 aus. Auch dieses Abkommen verfügte über einen Bufferstock-Mechanismus. Neben einem internationalen Ausgleichslager mit einer Höchstkapazität von 250 000 t wurden als „zweite Verteidigungslinie“ (Tewes 1988, S. 247) gegen Angebotsüberschüsse nationale Läger vorgesehen, die der internationalen Kontrolle im Rahmen des Abkommens unterliegen sollten (Marktrückhaltesystem). Mit diesem Instrumentarium wäre das Internationale Kakao-Abkommen ohne Einschränkung für eine Förderung durch den 1. Schalter in Frage gekommen.

Das internationale Ausgleichslager erreichte jedoch bereits wenige Monate nach Inkrafttreten des Vierten Internationalen Kakao-Abkommens die Grenze der Finanzierbarkeit. Im Februar 1988 war die Höchstkapazität des Lagers erreicht und die Interventionen wurden eingestellt. Das Marktrückhaltesystem war wegen finanzieller Schwierigkeiten der Erzeugerländer bis zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht angelaufen (Tewes 1988, S. 249f.). Im März 1990 wurde der wirtschaftliche Mechanismus des Abkommens offiziell außer Kraft gesetzt. Das Vierte Internationale Kakao-Übereinkommen muß wie das bereits diskutierte Zinn-Abkommen als gescheitert betrachtet werden.

Die Verhandlungen über ein neues Abkommen im herkömmlichen Sinne blieben ohne Erfolg, weil die Vorstellungen der Verbraucherländer auf der einen

und der Erzeugerländer auf der anderen Seite zu weit auseinander lagen: Ein von den Produzentenländern vorgeschlagenes Exportquotensystem wurde von den Verbraucherländern, ein von letzteren vorgeschlagenes Marktrückhaltesystem von den Produzentenländern abgelehnt. So beschloß der Kakaorat, das höchste Entscheidungsgremium der Internationalen Kakao-Organisation, im Juni 1993 ein Kakao-Abkommen zu erarbeiten, das sich auf Produktionspolitik, Konsum, Finanzierung, Informationsbeschaffung und Erarbeitung von Projekten im Rahmen des 2. Schalters des Gemeinsamen Fonds konzentrieren sollte. Auf dieser Basis wurde schließlich im Juli 1993 das Fünfte Internationale Kakao-Abkommen ausgehandelt. Nachdem 13 Erzeugerländer mit einem Anteil von ca. 87 v. H. der Weltproduktion und 14 Verbraucherländer mit einem Anteil von ca. 55 v. H. des Weltverbrauchs beigetreten waren, trat das Fünfte Internationale Kakao-Abkommen am 22. Februar 1994 in Kraft. Das Abkommen soll fünf Jahre gelten und kann zweimal um je zwei Jahre verlängert werden.

Ziele des Fünften Übereinkommens, die im Einklang mit der UNCTAD-Entscheidung von Cartagena ausgehandelt wurden, sind vor allem (EG 1993, S. 1a):

- Förderung der internationalen Zusammenarbeit in allen Bereichen der Weltkakaowirtschaft,
- Stabilisierung des Weltkakaomarktes durch Erleichterung der notwendigen Produktionsanpassung und Förderung der Nachfrage,
- Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung zu angemessenen Preisen,
- Erleichterung der Ausweitung des internationalen Kakaohandels,
- Förderung der Transparenz der Funktionsweise der Weltkakaowirtschaft.

In dem neuen Abkommen ist von den bisherigen Vorstellungen, mit Marktrückhaltesystemen, Bufferstocks oder Quoten das Preisstabilisierungsziel wirklichen zu können, Abschied genommen worden. Das Abkommen sichert zunächst den Erhalt der Internationalen Kakao-Organisation mit ihren multilateral strukturierten Organen, die als Forum für Diskussionen über alle Angelegenheiten des Kakaogeschäfts dienen. Daneben besteht die Hauptaufgabe des Abkommens darin, Pläne für die Kakaoproduktion aufzustellen, die mittel- und langfristig ein dauerhaftes Gleichgewicht zwischen Kakaoproduktion und -konsum gewährleisten sollen, und ihre Einhaltung durch die Erzeuger sicherzustellen. Die Produktionspolitik wird von einem Produktionsausschuß durchgeführt, in dem nur die Erzeugerländer entscheidungsbefugt sind (Internationales Kakao-Übereinkommen [1993], Artikel 29). Ergänzt wird diese Produktionspolitik durch Verbrauchs- und Absatzpolitik. Ein Verbraucherausschuß soll auf den Abbau von Handelshemmnissen für Kakao und Kakaoprodukte hinarbeiten und gleichzeitig mit Hilfe von Studien zur Ermittlung von Verbrauchstendenzen und -aussichten neue Absatzmöglichkeiten für Kakao herausfinden. Außerdem wurde vereinbart, daß die Mitgliedsländer eine „den Verbraucher irreführende“ Verwen-

dung von Kakaoversatzstoffen regulieren und gegebenenfalls sogar verbieten sollten (Artikel 33).

Die für das Abkommen erforderlichen Finanzmittel werden je zur Hälfte von Produzenten und Verbrauchern aufgebracht. Der Finanzierungsbeitrag eines einzelnen Mitgliedslandes besteht innerhalb der jeweiligen Ländergruppe aus einem einheitlichen Sockelbetrag und einem Betrag, der sich aus seinem durchschnittlichen Export- bzw. Importanteil ergibt. Der Anteil an der Finanzierung des Abkommens entspricht dabei genau dem jeweiligen Stimmenanteil im Kakaorat.

Das Übereinkommen wartet im Bereich der Internationalen Rohstoff-Abkommen mit einigen Innovationen auf. Als nützliche Neuerung kann z. B. die Vereinbarung des Übereinkommens angesehen werden, verstärkt Informationen über mittel- und langfristige Entwicklungen der Produktion und des Exports sowie der Verbraucherpräferenzen bereitzustellen und so zu einer umfassenden Markttransparenz beizutragen. Ganz ohne problematische Regulierungsmaßnahmen kommt jedoch auch das neue Abkommen nicht aus. Die Angebotsregulierung früherer Abkommen wird durch Produktionsregulierung ersetzt, indem von den Erzeugerstaaten gemeinsam Produktionspläne beschlossen werden, deren Durchsetzung kontrolliert wird. Die Neue Zürcher Zeitung sieht darin „den Grundstein zu einer multilateralen und vertraglich abgesicherten Kartellisierung der Kakaoproduktion“ (NZZ, 6. Oktober 1993).

Allerdings unterschieden sich auch frühere Rohstoff-Abkommen (vor allem Quotenabkommen wie bei Kaffee) häufig wenig von einem Kartell mit internationaler Billigung. Der Unterschied besteht allein darin, daß die Verbraucherländer bei allen bisherigen Abkommen Mengenreduzierungen mitbeschlossen haben. Wie jedes Kartell und Quotenabkommen, sind auch die im Fünften Kakao-Abkommen vorgesehenen Produktionsabsprachen inhärent instabil. Ihr Gelingen ist daher als höchst zweifelhaft anzusehen. Im Gegensatz zu Angebotsregulierungen ist bei ihrem Scheitern jedoch nicht mit drastischen Preisstürzen zu rechnen, weil keine zurückgehaltenen Lagerbestände auf den Markt geworfen werden können. Kommen keine durchsetzungsfähigen Produktionsabsprachen zustande, so tritt gegenüber der Situation bei freiem Markt keine Änderung auf. Scheitern sie nicht und führen zur gewünschten Produktionsverringering, so wird diese zwar nicht zu einem allokativ effizienten Marktgleichgewicht führen, vor dem Hintergrund der mit allen Kakao-Abkommen bisher verfolgten Erlös- und Preisziele aber vermutlich dennoch bessere Ergebnisse erzielen als die vorangegangenen Abkommen.

2.1.4 Internationales Kaffee-Übereinkommen

Kaffee, das traditionell wichtigste Exportprodukt zahlreicher Entwicklungsländer, unterliegt ständigen Preisschwankungen, und langfristig weist das Preisniveau sinkende Tendenz auf. Bereits seit 1936 hatten die vom Kaffee-Export abhängigen Länder, jedoch ohne nennenswerten Erfolg, einige Male versucht,

durch Produzentenvereinbarungen stabilere und höhere Preise durchzusetzen. Erst 1963 gelang es, unter Beteiligung der wichtigsten Produzenten- und Konsumentenländer ein Internationales Kaffee-Abkommen mit einem Exportquoteninterventionssystem zustande zu bringen. Quoten blieben auch in allen Folgeabkommen das gewählte Marktinterventionsinstrument. Das Kaffee-Abkommen verfügte damit über einen Marktregulierungsmechanismus, der über den 1. Schalter des Gemeinsamen Fonds keine finanzielle Förderung hätte erzielen können. Eine Umstellung auf Bufferstocks wäre jedoch grundsätzlich möglich gewesen. Insbesondere zwischen international koordinierten nationalen Lägern und einem Exportquotensystem besteht in der Praxis gar kein großer Unterschied, da zur Einhaltung der Quote bei Überproduktion ohnehin Lagerbestände in den jeweiligen Erzeugerländern aufgebaut werden. Ob eine solche Veränderung des Marktinterventionsmechanismus auch politisch durchsetzbar gewesen wäre, soll an dieser Stelle nicht weiter hinterfragt werden.

Das letzte Übereinkommen ist 1983 im Rahmen der Internationalen Kaffee-Organisation (International Coffee Organization, ICO) abgeschlossen worden und endet nach viermaliger Verlängerung am 30. September 1994. Dem Abkommen gehörten 51 Produzentenländer (ca. 99 v. H. des Weltexports) und 21 Verbraucherländer (ca. 85 v. H. des Weltimports) an. Es verfügte über eine Exportquotenregelung, die sich an jährlichen Nachfrageschätzungen orientieren sollte (International Coffee Agreement, Artikel 34). Wegen unüberbrückbarer Differenzen bei der Neufestsetzung der Exportquoten wurden die wirtschaftlichen Bestimmungen des Abkommens jedoch bereits 1989 außer Kraft gesetzt.

Das Scheitern des Internationalen Kaffee-Abkommens hatte sowohl ökonomische als auch politische Gründe, die sich zwangsläufig aus der Vereinbarung ergaben. Die Preisstabilisierung sollte durch eine an Nachfrageschätzungen orientierte jährliche Festlegung der Gesamtexportmenge, die dann auf die einzelnen ICO-Erzeugerländer aufzuteilen war, erreicht werden. Innerhalb der Gesamtnachfrage kam es im Laufe der Zeit aufgrund der Veränderung von Verbrauchergewohnheiten zu Gewichtsverschiebungen zwischen unterschiedlichen Qualitäten. So erhöhte sich der Anteil von Arabica-Sorten zu Lasten der Robusta-Sorten. Die Quotenfestlegung sorgte für ständige Konflikte zwischen den einzelnen Erzeugerländern. Traditionell Robusta-Kaffee produzierende Länder hätten bei einer Anpassung des Angebots an die Kaffeefachfrage Anteilsverluste hinnehmen müssen. Deshalb stieß die Forderung nach einer stärker nachfrageorientierten Quote, die von den Erzeugern in Mittelamerika und Kolumbien sowie von den USA auf der Konferenz in London vorgebracht wurde, auf den Widerstand der überwiegend Robusta produzierenden Länder (Brasilien sowie einige afrikanische und asiatische Länder).

Als ein noch schwerer zu lösendes Problem erwies sich die Bildung von Parallelmärkten, d. h. von Mitglieder- und Nichtmitgliedermärkten. Während sich der offizielle ICO-Kaffeepreis für Arabica-Sorten aufgrund der Exportquoten verteuerte, belieferten die ICO-

Erzeugerländer vertragswidrig Nicht-Mitgliedsländer, so z. B. die ehemaligen Ostblockländer, den Nahen Osten, China und Argentinien zu niedrigeren Preisen. Hauptursache hierfür waren steigende Lagerbestände in den Erzeugerländern, die anderweitig nicht hätten abgebaut werden können.

Nachdem eine Einigung nicht möglich gewesen war, wurden die Preise durch eine Aufhebung der Mengenvorgabe freigegeben. Danach wurde schlagartig der Parallelmarkt ausgetrocknet. Da dem Verkauf der Lagervorräte nun nichts mehr im Wege stand, setzte ein rapider Preisverfall beider Kaffeessorten ein.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Ursachen für das Scheitern des Exportquotensystems in der anhaltenden Überproduktion zu sehen sind. Die Exportkontingente trugen nicht zu einem Produktionsrückgang bei, sondern führten über ihre Preiswirkung sogar zu zusätzlichen Produktionsanreizen.

Im April 1992 setzte der Kaffeerat, das oberste Entscheidungsorgan der ICO, eine Expertengruppe ein, die ein neues, stärker an den Präferenzen der Nachfrager orientiertes Abkommen auf Quotenbasis, ausgestattet mit einem effektiven Kontrollsystem, ausarbeiten sollte. Diese Verhandlungen sind jedoch im März 1993 gescheitert.

Die USA haben im selben Jahr die Mitgliedschaft in der ICO mit der Begründung aufgekündigt, daß nur ein marktorientiertes Abkommen eine Grundlage zur Überwindung der Kaffeekrise darstelle. Durch den Austritt der USA stieg die Bundesrepublik Deutschland zum größten Kaffeeverbraucher innerhalb der ICO auf. Dies spiegelt sich auch in der Zahl der Stimmen wider, die inzwischen auf 236 von insgesamt 2 000 im Kaffeerat angewachsen ist. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich generell für die Beibehaltung eines Übereinkommens zwischen Erzeuger- und Verbraucherländern ausgesprochen. Sie stellt jedoch — ebenso wie die USA und viele andere Staaten — aufgrund der negativen Erfahrungen in den 80er Jahren die Eignung von Marktregulierungsmechanismen zur Lösung der rohstoffbezogenen Probleme der Entwicklungsländer in Frage.

Trotz aller Fehlentwicklungen waren die ICO-Mitglieder bestrebt, die Zentralstelle weiterhin als Diskussionsforum und Informationszentrum zu erhalten. So kam es zunächst zu einer vierten Verlängerung des bestehenden Abkommens und schließlich, am 30. März 1994, zur Verabschiedung des Vertragstextes eines neuen Internationalen Kaffee-Übereinkommens, dessen fünfjährige Laufzeit am 1. Oktober 1994 beginnen soll. Das neue Abkommen sieht aufgrund der negativen Erfahrungen der letzten Jahre kein Quotensystem mehr vor. Statt dessen soll anderen Aufgaben bisheriger Kaffee-Abkommen ein höherer Stellenwert zukommen. So sind verstärkte Aktivitäten im Bereich Informationsvermittlung sowie Forschung und Entwicklung vorgesehen. Im Mittelpunkt steht damit künftig die Erstellung von Statistiken und Studien über die Entwicklung des Kaffeesektors. Auch die Suche nach Projekten für den 2. Schalter soll in Zukunft intensiviert werden.

2.1.5 Internationales Tropenholz-Übereinkommen

Das Internationale Tropenholz-Abkommen (International Tropical Timber Agreement, ITTA) verfügt nicht über marktregulierende Instrumente. Es kommt somit für ein Assoziierungsabkommen mit dem Gemeinsamen Fonds nicht in Betracht. Dennoch wird das Internationale Tropenholz-Abkommen an dieser Stelle behandelt, denn es steht — auch durch seine umweltpolitische Komponente — möglicherweise für einen neuen Typus Internationaler Rohstoff-Abkommen.

Das Internationale Tropenholz-Übereinkommen von 1983, das am 1. April 1985 in Kraft trat, verfolgte insbesondere die folgenden Ziele (UNCTAD 1993 e, S. 3):

- Schaffung von effektiven Rahmenbedingungen für Kooperation und Konsultation von Produzenten und Verbrauchern der Tropenholzwirtschaft,
- Förderung der Ausweitung und Diversifikation des internationalen Handels von Tropenholz und Verbesserung der strukturellen Bedingungen auf dem Tropenholzmarkt hinsichtlich des langfristigen Wachstums der Nachfrage, der Stabilität des Angebots, „lohnender“ und „gerechter“ Preise und der Verbesserung des Marktzugangs,
- Förderung der Weiterverarbeitung in den Tropenholzerzeugerländern als Beitrag zur Industrialisierung und Exporterlöserhöhung,
- Unterstützung der Mitgliedsländer bei der industriellen Aufforstung und Forstbewirtschaftung,
- Verbesserung der Vermarktung und Verteilung der Tropenholzexporte,
- Unterstützung der nationalen Politiken zur nachhaltigen¹⁾ Nutzung und Erhaltung der Tropenholzwälder und ihrer genetischen Ressourcen zur Wahrung des ökologischen Gleichgewichts der Region.

Das Internationale Tropenholz-Abkommen stellte das erste Rohstoff-Abkommen mit einer ökologischen Komponente dar. Die zunehmende umweltpolitische Diskussion über die Bedeutung der Tropenwälder ließ den Schutz sowie die nachhaltige und umweltschonende Bewirtschaftung von Tropenwäldern mit der Zeit in den Vordergrund des Zielkatalogs rücken (Deutscher Bundestag 1992, S. 5). Obwohl die weltweiten umweltpolitischen Forderungen hinsichtlich des Schutzes und des Erhalts der tropischen Wälder kurzfristig mit dem Ziel höherer Erlöse der Produzentenländer kollidieren, besteht im Rahmen des ITTA die Hoffnung, diese Länder zu einem umweltbewußteren Umgang mit ihren Wäldern zu bewegen. Erste Erfolge sind bereits erzielt worden. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Verabschiedung des Aktionsplans „Ziel 2000“ durch den Internationalen Tropenholzrat, das oberste Organ der

¹⁾ Der Begriff „Nachhaltigkeit“ wird hier in einem Sinne verwendet, der über die allein quantitative Bestandserhaltung hinausgeht und auch qualitative Aspekte wie den Schutz der Artenvielfalt und die Ausweisung nicht bewirtschafteter Bereiche umfaßt. Eine eindeutige, einheitlich festgelegte Definition des Begriffs ist nicht verfügbar.

Internationalen Tropenholz-Organisation, am 23. November 1990. Mit diesem Plan werden die Produzentenländer insbesondere zur Verwirklichung der folgenden Ziele verpflichtet (UNCTAD 1993 e, S. 9):

- Beendigung des Rückgangs und der Substanzbeeinträchtigung der Tropenwälder,
- schnellstmöglicher Umstieg auf nachhaltige Bewirtschaftung, so daß im Jahr 2000 der gesamte Tropenholzexport auf dieser Grundlage erfolgt.

Außerdem wurden im Rahmen des Internationalen Tropenholz-Abkommens bis Ende 1992 179 Projekte, davon 96 für Wiederaufforstung und Forstbewirtschaftung, 60 für Forstindustrie und 23 für Marktinformation und -untersuchung verabschiedet. Die Ausgaben für diese Projekte betragen insgesamt 149,8 Mio. US-\$, wovon 106,5 Mio. US-\$ durch ITTA-Beitrag und der Rest vor allem durch den 2. Schalter des Gemeinsamen Fonds und internationale und regionale Institutionen finanziert werden.

Obwohl nicht alle Ziele des Abkommens realisiert werden konnten, zeigten die beteiligten Länder Interesse am Zustandekommen eines Folgeabkommens. Problematisch waren die divergierenden Interessen der einzelnen tropenholzexportierenden Länder hinsichtlich der Intensität der nachhaltigen und umweltschonenden Bewirtschaftung. Insbesondere Brasilien zeigte wenig Bereitschaft, diese wichtigen umweltpolitischen Entscheidungen ernsthaft zu unterstützen. Nach 18monatigen Verhandlungen haben sich 24 Produzenten- und 26 Konsumentenländer in Genf im Januar 1994 auf ein neues Tropenholz-Übereinkommen geeinigt. Es tritt 1995 in Kraft, wenn es von mindestens zehn Tropenholzexportländern und 14 Tropenholzimportländern ratifiziert wird. Das Abkommen bleibt jedoch hinter den mit dem vorangegangenen Abkommen verknüpften Hoffnungen zurück.

Kernpunkt des Vertrages ist das bereits angesprochene „Ziel 2000“. Dieses Ziel bleibt jedoch nur unverbindliche Richtschnur. Ferner sollen durch die Einführung einer Nichtdiskriminierungsklausel staatliche Importbeschränkungen für Tropenholz aus nicht nachhaltiger Bewirtschaftung verhindert werden. Dieser Punkt wird relevant, wenn es im Rahmen fortgesetzter GATT-Verhandlungen diesbezüglich zu einer Ausnahmeregelung kommen sollte. Mit der Festschreibung der Nichtdiskriminierungsklausel gehen wichtige ökonomische Anreize für eine Umstellung der Erzeugerländer auf nachhaltige Bewirtschaftung verloren. Andererseits soll den Tropenwaldländern über einen neu einzurichtenden Fonds auf der Basis freiwilliger Beiträge finanzielle Hilfe für die Umstellung der Bewirtschaftung ihrer für den Export produzierenden Nutzwälder gewährt werden. Die Tropenwaldländer machen die Einführung einer nachhaltigen Bewirtschaftung dieser Wälder von der Bereitstellung solcher finanzieller Mittel abhängig.

Der ausgehandelte Vertrag bezieht sich ausschließlich auf Tropenholz und läßt die Forderung der Entwicklungsländer nach Einbeziehung nicht-tropischer Hölzer außer Acht. Die Industrieländer als Verbraucherländer haben sich allerdings in einer separaten

Erklärung verpflichtet, bis zur Jahrhundertwende auch ihre eigenen Wälder nördlicher Breiten nachhaltig zu bewirtschaften, soweit dies nicht bereits geschieht.

Das neue Tropenholz-Abkommen läßt keine großen Erfolge hinsichtlich einer umweltschonenden Forstbewirtschaftung erwarten. Es bietet aber immerhin ein Forum, um den tropenholzproduzierenden Ländern die Bedeutung des Erhalts ihrer Wälder für die langfristige Entwicklung ihrer Exporte und für das Weltklima stärker zu vergegenwärtigen und kann sie durch finanzielle Beiträge bei der Durchführung von Schutzmaßnahmen unterstützen.

2.1.6 Ergebnisse aus der Entwicklung der Abkommen

Die Entwicklung der Rohstoff-Abkommen zeigt, daß sich die Einrichtung des 1. Schalters des Gemeinsamen Fonds bisher als Fehlschlag erwiesen hat. Es ist nicht zu erwarten, daß sich daran in absehbarer Zukunft etwas ändern wird. Unabhängig von der ökonomischen Beurteilung der einzelnen Rohstoff-Abkommen, die erst in Kapitel IV erfolgt, läßt sich an dieser Stelle bereits feststellen, daß Marktregulierung mit Hilfe von Ausgleichslagern derzeit politisch nicht durchsetzbar ist. Mit Ausnahme des Internationalen Naturkautschuk-Übereinkommens haben Abkommen, die solche oder ähnliche Eingriffsmöglichkeiten ursprünglich vorsahen und somit prinzipiell für eine Finanzierung durch den 1. Schalter geeignet gewesen wären, inzwischen davon Abstand genommen (Kakao und Kaffee) oder wurden gänzlich liquidiert (Zinn).

Angesichts eines fundamentalen Interessengegensatzes zwischen produzierenden und verbrauchenden Staaten ist dieses Ergebnis nicht überraschend. Naturgemäß haben rohstoffexportierende Staaten der Dritten Welt aufgrund ihrer hohen Abhängigkeit von den Rohstoffexporterlösen sowie der Instabilitäten auf den Rohstoffmärkten ein ausgeprägtes Interesse an marktregulierenden Internationalen Rohstoff-Abkommen. Sie erwarten davon höhere und stabilere Exporterlöse und streben daher ein hohes Preisniveau bei steigenden Absatzmengen an.

Die Neigung der Verbraucherländer an Marktregulierungen ist dagegen wegen der niedrigen Bedeutung dieser Importe im Rahmen ihrer Gesamteinfuhren und aus ordnungspolitischen Gründen gering. Sie sind vielmehr an einem möglichst niedrigen Preisniveau bei gleichwohl hohen Qualitäten interessiert. Eine Realisierung dieser Ziele erwarten sie aufgrund ihrer Erfahrung eher von nicht reglementierten Märkten.

Die Tatsache, daß es bis Mitte der 80er Jahre zu Abkommen mit Ausgleichs- und/oder Quotenregelungen gekommen ist, ist zu einem großen Teil sicherlich darauf zurückzuführen, daß für die Abnehmerländer auch das Ziel der Versorgungssicherheit eine Rolle gespielt hat. Die Erfahrungen mit dem Kartell der Erdölproduzenten und ein gewisses Klima der Konfrontation haben die Abnehmer dazu bewogen, bezüglich der Marktregulierungen Kompromisse einzugehen, um im Gegenzug ihre Rohstoffversor-

gung zu sichern. Die Suche nach Kompromissen zwischen Produzenten- und Verbraucherländern kommt in den vagen normativen Begriffen wie „fair“, „gerecht“ und „lohnend“ zum Ausdruck, mit denen das Preisniveau beschrieben wird, das durch die Marktregulierungen der Abkommen stabilisiert werden sollte. Aber am Versuch, die Preise gegen den Markttrend auf hohem Niveau zu halten, sind alle diskutierten Übereinkommen gescheitert. Selbst eine formal automatische Anpassung des Referenzpreises an die Marktentwicklung bietet davor keinen hinreichenden Schutz, wie das Beispiel des Vierten Internationalen Kakao-Abkommens zeigt, das eine ähnliche Regelung vorsah. Beim Internationalen Naturkautschuk-Abkommen steht die entsprechende Bewährungsprobe mit dauerhaft sinkendem Preistrend noch aus.

Inzwischen haben sich die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen entscheidend verändert. Aufgrund des reichlich vorhandenen Angebots auf allen Rohstoffmärkten genießt in den industriellen Abnehmerländern das Ziel, die Rohstoffversorgung mit Hilfe von Abkommen mit den beschriebenen Marktregulierungen zu sichern, keine hohe Priorität mehr. Die Erfahrungen mit entsprechenden Abkommen boten zudem wenig Anlaß zur Fortsetzung des Ansatzes. In Zukunft wird auch beim Internationalen Kakao- und beim Internationalen Kaffee-Übereinkommen auf die herkömmliche Preisregulierung verzichtet. Im Tropenholz-Abkommen waren von vornherein keine derartigen Markteingriffe vorgesehen.

Diese neue Form Internationaler Rohstoff-Abkommen erscheint zukunftsweisend. Die länderübergreifende Zusammenarbeit zur Lösung rohstoffbezogener Probleme wird intensiviert und ermöglicht die verstärkte Ausnutzung von Skaleneffekten auf Seiten der Produzenten (z. B. in den Bereichen Information, Strukturplanung sowie Forschung und Entwicklung) sowie die frühzeitige Einbeziehung von Veränderungen der Nachfragepräferenzen. Gleichzeitig werden langfristig stabilitätsgefährdende Anreize zur Überproduktion vermieden, die aufgrund der Preisregulierungsmaßnahmen anderer Abkommen zu beobachten waren.

Die Finanzierungsmöglichkeiten des 1. Schalters werden dieser Entwicklung nicht gerecht. Zwar trat der Gemeinsame Fonds erst in Kraft, als das Scheitern der Interventionsmechanismen bei Zinn, Kaffee und Kakao bereits die inhärente Instabilität und den langfristig unbefriedigenden Zielerreichungsgrad der entsprechenden Abkommen offenbart hatte. Jedoch setzten noch während der Vertragsverhandlungen insbesondere die Entwicklungsländer auf die Regulierungsmechanismen große Hoffnungen. Die Finanzierungsmöglichkeiten des 1. Schalters wurden daher auf die Förderung marktregulierender Internationaler Rohstoff-Abkommen festgeschrieben. Der Gemeinsame Fonds sah zwar von vornherein keine Unterstützung für die am stärksten marktregulierenden und allokatonsverzerrenden Exportkontingentierungen wie das Quotensystem des Internationalen Kaffee-Abkommens vor, schrieb aber eine Marktregulierung über Bufferstocks für alle Internationalen

Rohstoff-Organisationen vor, die ein Assoziierungsabkommen anstreben. Der Sinn einer solchen Regelung ist heute nicht mehr einzusehen.

2.2 Geringe Attraktivität des Gemeinsamen Fonds aus Sicht der Internationalen Rohstoff-Abkommen

Abgesehen davon, daß seit dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Fonds außer der Internationalen Naturkautschuk-Organisation kein potentieller Bewerber für eine Förderung durch den 1. Schalter existiert, ist die Frage zu beantworten, wie attraktiv der 1. Schalter des Gemeinsamen Fonds für die einzelnen Rohstoff-Abkommen ist. Bisher haben die bestehenden Internationalen Rohstoff-Organisationen in bezug auf den Gemeinsamen Fonds eine sehr reservierte Haltung eingenommen. Die Internationale Naturkautschuk-Organisation hat kein Interesse gezeigt, ein Assoziierungsabkommen abzuschließen. Offensichtlich muß in Frage gestellt werden, ob ein Beitritt zum Gemeinsamen Fonds für geeignete Rohstoff-Organisationen vorteilhaft wäre.

Nachdem der Regulierungsmechanismus auf dem Zinnmarkt zusammengebrochen war und die Mitgliedsländer des Internationalen Zinn-Abkommens zum Teil sehr hohe Verbindlichkeiten zu übernehmen hatten, verzichteten andere Rohstoff-Abkommen bei Neuabschlüssen ihrer Verträge auf jegliche Kreditfinanzierung. So sieht das Internationale Naturkautschuk-Übereinkommen heute eine Bufferstock-Finanzierung allein über Beiträge der Mitgliedstaaten vor. Eine über diese Beiträge hinausgehende Haftung der Mitgliedsländer für eventuelle Schulden der Organisation wird vertraglich ausgeschlossen. Zwar ist die Möglichkeit einer Kreditfinanzierung durch den Fonds aufgrund einer Sonderregelung nicht völlig ausgeschlossen, sie ist jedoch offensichtlich nicht gewollt.

Selbst wenn bei zukünftigen Abkommen das Vertrauen in kreditfinanzierte Ausgleichslager wieder zunehmen sollte, würde sich die Frage stellen, ob die Inanspruchnahme von Krediten des Fonds für die betreffende Internationale Rohstoff-Organisation lohnend wäre. Die Eigenkapitalausstattung des 1. Schalters ist — gemessen an den Kosten eines Bufferstocks — als recht dürrig einzustufen. So standen beispielsweise allein dem internationalen Ausgleichslager für Kakao im Frühjahr 1987 rund 270 Mio. US-\$ zur Verfügung, die dennoch nicht ausreichten, um die in den folgenden Monaten zur Preisstabilisierung für notwendig erachteten Stützungskäufe durchzuführen (Tewes 1988, S. 249). Wie bereits erwähnt, betrug die Eigenkapitalausstattung des 1. Schalters Ende September 1993 gerade 137,14 Mio. US-\$ zuzüglich Zahlungszusagen in Höhe von etwa einem Drittel dieses Betrags. Ein direkter Vergleich dieser Beträge führt allerdings in die Irre. Gemäß Artikel 17,3a soll das Eigenkapital des 1. Schalters nicht direkt als Kredit für Bufferstock-Operationen zur Verfügung gestellt werden, sondern nur die Kreditwürdigkeit des Fonds erhöhen. Über eine hohe Kreditwürdigkeit erhoffte man günstige Konditionen für eigene Kredite,

die in Übereinstimmung mit Artikel 17,4 nach Abzug der entstandenen Kosten an die assoziierten Internationalen Rohstoff-Organisationen weiterzugeben wären.

Ob das vorhandene Eigenkapital des Fonds tatsächlich ausreicht, um Konditionen zu erzielen, die deutlich besser sind als die, die den einzelnen Rohstoff-Abkommen selbst am Kapitalmarkt gewährt würden, ist äußerst zweifelhaft. Der weitaus größere Teil der Sicherheiten, die der Fonds bei einer Kreditaufnahme vorzuweisen hätte, besteht in den Sicherheiten, die die assoziierten Rohstoff-Organisationen selbst gemäß Artikel 14,1+2 in Form von Bareinlagen, Verpfändung von Lagerbestandsrechten, Garantiekapital und Bürgschaften bereitstellen hätten. Diese Sicherheiten müssen den Betrag, der vom Fonds maximal in Anspruch genommen werden kann, in voller Höhe abdecken. Statt sie dem Fonds zu gewähren, könnten sie direkt am Kapitalmarkt eingesetzt werden. Selbst wenn die so zu erzielende Kreditfinanzierung etwas teurer wäre als eine Finanzierung über den 1. Schalter, würde die Differenz durch die Vermeidung zusätzlicher Transaktionskosten möglicherweise mehr als ausgeglichen. Hohe Transaktionskosten werden von Internationalen Rohstoff-Organisationen insbesondere hinsichtlich der Informationskosten aufgrund der komplizierten Regelungen des Fonds und bei der Einigung auf den Wert der in Form von Lagerbestandsrechten zu hinterlegenden Ware vermutet.

Als weiteres Hindernis für eine Förderung durch den 1. Schalter könnte sich erweisen, daß ein Assoziierungsabkommen mit dem Fonds in der Regel keine ergänzende Kreditfinanzierung aus anderen Quellen zuläßt. Ausnahmen hierzu sind zwar möglich, müssen aber gesondert ausgehandelt und vom Exekutiv Ausschuß befürwortet werden (Artikel 17,9b). Den Rohstoff-Organisationen wird also bei Abschluß eines Assoziierungsabkommens eine dauerhafte und eindeutige Entscheidung zugunsten des Fonds abverlangt (vgl. auch Pelikhan 1990, S. 610ff.). Der Zwang, sich in dieser Weise festzulegen, kann ihren Handlungsspielraum jedoch stark einschränken. Das gilt insbesondere im Hinblick darauf, daß der maximale Finanzbedarf der Rohstoff-Organisation (Maximum Financial Requirements, MFR) bereits bei Abschluß des Assoziierungsabkommens festgeschrieben werden muß. Nachträgliche Modifikationen sind zwar möglich, die diesbezügliche Vorgehensweise bedarf jedoch zusätzlicher Absprachen im Assoziierungsabkommen (Artikel 17,7 i. V. m. Artikel 1,6). Die finanzielle Förderung durch den Fonds darf die Höhe der MFR nicht übersteigen (Artikel 17,10c, Satz 2).

Die Festlegung der MFR ist somit von größter Bedeutung. Gleichzeitig stellt sie ein offensichtliches Problem dar. Dieses Problem hängt zusammen mit den Schwierigkeiten bei der Festlegung der Höchstkapazität des zentralen Ausgleichslagers, die der Bemessung der MFR zugrunde liegt (Artikel 17,8). Es läßt sich zeigen, daß jede endliche Lagerkapazität mit großer Wahrscheinlichkeit langfristig erschöpft wird, soweit der Bufferstock-Mechanismus keine zügige Anpassung des Referenzpreises an die Marktentwicklung vorsieht (vgl. hierzu auch Anhang zu Kapi-

tel V.2.2.2.1). Findet jedoch eine ausreichende Markt-
anpassung statt, so kann nicht mit einer erheblichen
Veränderung der Preisentwicklung gegenüber der
Situation ohne Bufferstocks gerechnet werden. Dies
ist das eigentliche Kernproblem jedes Bufferstock-
Mechanismus, und der Gemeinsame Fonds kann nicht
im geringsten dazu beitragen, dieses Problem zu
beheben.

Zusammenfassend läßt sich feststellen:

- Aufgrund der Erfahrungen mit dem Scheitern des
Internationalen Zinn-Abkommens sehen Rohstoff-
Abkommen im allgemeinen keine Kreditauf-
nahme zur Finanzierung ihres Marktinterventions-
mechanismus mehr vor.
- Zudem ist nicht zu erwarten, daß der Gemeinsame
Fonds wesentlich bessere Konditionen zur Kredit-

aufnahme erhält als einzelne Internationale Roh-
stoff-Organisationen, die für ein Assoziierungsab-
kommen in Frage kämen.

- Durch die Verhandlungen mit dem Fonds und die
Verpflichtungen, die ein Assoziierungsabkommen
mit sich bringen würde, entstünden der betreffen-
den Internationalen Rohstoff-Organisation zusätz-
liche Transaktionskosten.
- Zur Lösung der entscheidenden Probleme der
Bufferstock-Finanzierung kann der 1. Schalter
nicht beitragen.

Es ist daher wenig erstaunlich, wenn das Interesse
Internationaler Rohstoff-Organisationen an einer För-
derung durch den 1. Schalter nicht sehr groß ist.

III. Funktionsfähigkeit und bisherige Tätigkeit des 2. Schalters

1. Aufgaben, Kapitalausstattung und bisherige Aktivitäten des 2. Schalters

Der 2. Schalter des Gemeinsamen Fonds wurde als Komplement zum 1. Schalter eingerichtet. Er dient der Finanzierung von rohstoffpolitischen Maßnahmen, die die durch den 1. Schalter unterstützte Lagerhaltungspolitik ergänzen, sich selbst jedoch nicht auf Lagerhaltung beziehen. In Artikel 3b, c des Abkommenstextes wird als Aufgabe des Fonds in Hinblick auf den 2. Schalter definiert:

"To finance, through its Second Account, measures in the field of commodities other than stocking, as hereinafter provided." und "To promote co-ordination and consultation through its Second Account with regard to measures in the field of commodities other than stocking, and their financing, with a view to providing a commodity focus."

Antragsteller für Maßnahmen im Rahmen des 2. Schalters sind gemäß Artikel 18,3b die Internationalen Rohstoff-Körperschaften (International Commodity Bodies, ICBs). Als ICBs können internationale Gremien anerkannt werden, die sich dauerhaft mit den Problemen eines bestimmten Rohstoffmarktes auseinandersetzen und rohstoffpolitische Entscheidungen im Interesse ihrer Mitglieder treffen. Sowohl die im Zusammenhang mit dem 1. Schalter definierten Internationalen Rohstoff-Organisationen als auch beispielsweise die rohstoffbezogenen Regierungsgruppen (Intergovernmental Groups) der FAO kommen daher als ICBs in Frage. Auch ICBs müssen die Bedingungen der Universalität und Zweiseitigkeit erfüllen; sie brauchen jedoch nicht, wie das die Assoziierung zum 1. Schalter voraussetzt, über Abkommen mit Preisregulierungsmaßnahmen durch Bufferstocks zu verfügen. Der Kreis potentieller Antragsteller im Rahmen des 2. Schalters ist somit weitaus größer als der des 1. Schalters (vgl. Artikel 7,9)¹⁾.

Zur Förderung der Projekte war eine Kapitalausstattung des 2. Schalters mit 350 Mio. US-\$ (70 Mio. US-\$ Pflichtbeiträgen und 280 Mio. US-\$ freiwilligen Beiträgen) geplant (Artikel 10,3 und Artikel 13,2). Zum 30. September 1993 belief sich jedoch die Summe der dem 2. Schalter zugewiesenen Pflichtbeiträge nur auf 22,07 Mio. US-\$, die Summe der geleisteten freiwilligen Beiträge auf 55,25 Mio. US-\$ (CFC 1993h, S. 42). Einschränkend kommt hinzu, daß gemäß Artikel 18,3 die Pflichtbeiträge nur für Kredite, nicht aber für Transfers eingesetzt werden dürfen.

Im Gegensatz zum 1. Schalter wird der 2. Schalter inzwischen relativ rege genutzt. Seit 1991 bis Ende

1993 wurden etwa hundert Anträge eingereicht. Davon wurden 1991 ein Projekt, 1992 fünf Projekte und 1993 13 Projekte genehmigt. Insgesamt wurden damit Transfers in Höhe von 10 055 983 SZR (ca. 14 Mio. US-\$) und ein Kredit in Höhe von 924 405 SZR (ca. 1,3 Mio. US-\$) bewilligt (CFC 1992a, S. 24 ff.; CFC 1993a, S. 1 ff.; CFC 1993b, S. 1 ff.).

Ein Problem lag zunächst in der mangelnden Qualität vieler Anträge. Von den bis Ende 1992 eingereichten Projektvorschlägen wurde die Hälfte als den Bedingungen des 2. Schalters nicht entsprechend vom Beratenden Ausschuß abgelehnt. Auch inhaltlich interessante Projekte mußten wegen fehlender Erläuterung relevanter Tatbestände häufig zurückgestellt und zum Teil mehrfach zur Überarbeitung an die Antragsteller zurückgegeben werden. Die ICBs verfügen offensichtlich zum Teil nicht über Strukturen, in deren Rahmen die Ausarbeitung von inhaltlich und formal internationalem Niveau entsprechenden Anträgen möglich ist. Der Beratende Ausschuß hat sich aus diesem Grund für eine verstärkte Beratung durch das Sekretariat des Gemeinsamen Fonds eingesetzt. Ferner wurde die Notwendigkeit erkannt, die Transparenz der Kriterien zur Projektbeurteilung zu erhöhen. Die Durchführung eines Seminars und die Herausgabe eines Projekthandbuchs haben inzwischen erste Fortschritte ermöglicht.

2. Das Auswahlverfahren

Nach der Antragstellung wird ein Projektvorhaben vom Sekretariat des Gemeinsamen Fonds dem Beratenden Ausschuß zur Beurteilung vorgelegt. Die endgültige Entscheidung über das Projekt wird schließlich auf Grundlage der Empfehlung des Beratenden Ausschusses und nach Stellungnahme des Geschäftsführenden Direktors des Gemeinsamen Fonds vom Exekutiv Ausschuß getroffen.

Der Projektbeurteilung liegen inhaltliche Kriterien zugrunde, deren Darstellung und Beurteilung im Vordergrund des folgenden Abschnitts 2.1 stehen. Von Bedeutung für die Bewilligung ist jedoch auch das Kriterium der Finanzierbarkeit. In Abschnitt 2.2 wird daher die Frage behandelt, ob sich in Zukunft aus eventuellen Einschränkungen hinsichtlich des Einsatzes von Finanzierungsinstrumenten Probleme ergeben.

2.1 Auswahlkriterien mit Prioritäten

Im Text des Abkommens werden die durch den 2. Schalter zu fördernden Projekte wie folgt beschrieben:

¹⁾ Zu den einzelnen Kriterien für die Einsetzung als ICB durch den Gemeinsamen Fonds vgl. Anhang C des Abkommens (UN 1980, S. 23).

"The measures shall be commodity development measures, aimed at improving the structural conditions in markets and enhancing the long-term competitiveness and prospects of particular commodities. Such measures shall include research and development, productivity improvements, marketing and measures designed to assist, as a rule by means of joint financing or through technical assistance, vertical diversification . . ." (Artikel 18,3a)

Oberziel ist also die Verbesserung der strukturellen Marktbedingungen sowie der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit und Marktaussichten der einzelnen Rohstoffe. Über den 2. Schalter sind daher Maßnahmen zu fördern, die in diesem Sinne auf die Angebots- oder Nachfrageseite des Marktes für einen bestimmten Rohstoff Einfluß nehmen. Maßnahmen dieser Art umfassen gemäß Artikel 18,3a Forschung und Entwicklung, Produktivitätssteigerung, Marketingverbesserung und vertikale Diversifikation. Der Abkommenstext sieht ferner vor, daß bei der Projektauswahl besonders diejenigen Maßnahmen zu berücksichtigen sind, die im Interesse der am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs) und der Entwicklungsländer allgemein stehen, insbesondere dann, wenn Kleinproduzenten und -exporteure davon profitieren (Artikel 18,3m, n). Auf Grundlage dieser Bestimmungen im Rahmen des Abkommens ist es 1993 zur Definition einer Prioritätenliste (CFC 1993c, S. 43ff.) und zur Herausgabe eines Handbuchs zur Erstellung von Projektanträgen (CFC 1993e) gekommen.

Die Prioritätenliste (vgl. Anhang zu Kapitel III) betont an erster Stelle die soeben angesprochenen Distributionsziele zugunsten der ärmsten Länder und der kleinen Produzenten und Exporteure. Die Auswirkung der Projekte auf die Entwicklung der Länder dieser Gruppe ist besonders zu berücksichtigen.

An zweiter Stelle werden Maßnahmen erwähnt, die die sozioökonomischen Bedingungen und/oder den Umweltschutz in Entwicklungsländern fördern. Hierunter fallen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Arbeitern und Kleinbauern in Bereichen wie Gesundheit, Bildung und Nahrungssicherheit. Zu den Anstrengungen der Vereinten Nationen in diesen Bereichen soll nach Kräften beigetragen werden.

An dritter Stelle wird auf die Bedeutung der Konsistenz der Projektziele mit den Zielen anderer internationaler und bilateraler Organisationen und mit der vom ICB selbst insgesamt verfolgten Rohstoffpolitik hingewiesen. Ferner soll geprüft werden, inwieweit die Industrien der Entwicklungsländer von Ressourcen der Projektpartner profitieren können. Wenn für ein Projekt externe Mittel eingeworben werden können oder das Projekt auf Kreditbasis finanziert werden kann, so soll es besonders berücksichtigt werden, sofern dies der unter Priorität 1 festgelegten Bevorzugung der LLDCs nicht widerspricht.

An vierter Stelle stehen Projekte, die technische Hilfe in Hinblick auf Produktivitätserhöhung oder vertikale Diversifikation durch verstärkte lokale Verarbeitung vorsehen. Auf die möglichen Probleme einer Produktivitätserhöhung bei den Rohstoffen, auf deren Markt ein strukturelles Überangebot besteht, wird implizit

hingewiesen: Maßnahmen, die eine Erhöhung eines solchen Überangebots mit sich bringen, werden ausgeschlossen.

An fünfter Stelle werden Projekte betrachtet, die eine Stärkung der Wettbewerbsposition natürlicher Rohstoffe gegenüber ihren synthetischen Substituten zum Ziel haben oder andere strukturelle Veränderungen der betreffenden Märkte und die damit verbundenen Exporterlöseinbußen dauerhaft auffangen sollen. Auch in diesem Zusammenhang werden Diversifizierungsmaßnahmen angeführt.

An sechster Stelle wird schließlich die Abhängigkeit eines großen Teils der Bevölkerung in Entwicklungsländern von dem betreffenden Rohstoff als Kriterium bei ansonsten vergleichbaren Projekten hinzugezogen. Zum Schluß findet sich die Betonung einer Förderung der vertikalen Diversifikation durch eine Erhöhung der Wertschöpfung und die Entwicklung von Alternativen, wenn für die traditionellen Güter ein strukturelles Nachfragedefizit herrscht.

Einer solchen hierarchischen Gliederung der unterschiedlichen Kriterien bei der tatsächlichen Projektauswahl Rechnung zu tragen, ist nur sehr bedingt möglich. Dies kommt letztlich auch in der Prioritätenliste selbst zum Ausdruck. So wird gleich zu Anfang einschränkend betont, daß alle Maßnahmen im Licht der Besonderheiten zu bewerten sind, die die einzelnen Güter kennzeichnen.

Das Handbuch zur Erstellung von Projektanträgen enthält eine deutlich weniger politisch als praxisorientierte Darstellung der Schwerpunkte, die auf den Erfahrungen des Beratenden Ausschusses fußt. Die Kriterien an sich sind weitgehend deckungsgleich mit denen, die in der Prioritätenliste genannt werden; zum Teil sind sie direkt übernommen worden (CFC 1993f, S. 2). Auf eine Rangfolge wird jedoch verzichtet. So wird der Tatsache Rechnung getragen, daß die Eignung einzelner Kriterien als Bewertungsmaßstab der Projekte in Hinblick auf verschiedene Rohstoffe naturgemäß sehr unterschiedlich sein muß. Diesem Verständnis folgend wird auch bei der anschließenden Untersuchung der genannten Kriterien hinsichtlich allokativer und distributiver Zielsetzungen nicht von einer Kriterienhierarchie ausgegangen.

Die Distributionsziele fallen sofort ins Auge: Der 2. Schalter hat die Aufgabe, rohstoffpolitische Maßnahmen zu fördern, die zur Stärkung der Wirtschaftskraft von Entwicklungsländern, insbesondere von LLDCs, beitragen. Dies ist eine rein entwicklungspolitische Zielsetzung. Eine Förderung von Industriestaaten soll nicht erfolgen, auch wenn sie bedeutende Exporteure bestimmter Rohstoffe sind.

Diese verteilungspolitisch sinnvolle Ausrichtung des 2. Schalters steht jedoch in einem konzeptionellen Konflikt mit dem insgesamt rohstoff- und nicht länderbezogenen Ansatz, der durch den Gemeinsamen Fonds verfolgt wird. Dieses Problem trat erstmals bei einem Forschungsvorhaben auf, das die Verbesserung der Qualität von Olivenöl und eine Produktivitätserhöhung in den Produzentenstaaten zum Ziel hatte. Das Projekt wurde vom Beratenden Ausschuß zweimal an den Antragsteller zurückverwiesen, weil

u. a. die Befürchtung bestand, daß auch EG-Staaten als Olivenölproduzenten an der Förderung teilhaben würden (CFC 1991 a, S. 35; CFC 1991 b, S. 23).

Allgemein kann die angestrebte Verteilungswirkung unter Beibehaltung der Produktbezogenheit der Projekte nur gewährleistet werden, wenn

- Rohstoffe, die überwiegend in reicheren Ländern produziert werden, unberücksichtigt bleiben und
- Rohstoffe, deren Produzentenländer einkommensbezogen sehr heterogen sind, nur dann gefördert werden, wenn die reicheren Länder ihrem erwarteten Nutzen entsprechende Eigenleistungen erbringen.

Daneben ergibt sich bei heterogenen Erzeugerländern zum Teil die Schwierigkeit, daß die zentralen Probleme der LLDCs in den anderen Ländern längst überwunden sind und daher niemals Grundlage eines gemeinsamen, produktbezogenen Projekts sein werden. Um die LLDCs gezielt zu fördern, wäre in einem solchen Fall eine gewisse Länder(gruppen)- statt Produktorientierung unumgänglich (CFC 1992 b, Anhang III, S. 3). Für dieses Problem scheint sich bisher noch keine Lösung abzuzeichnen.

Eine konsequente Verfolgung des angestrebten Verteilungsziels beinhaltet zudem eine Überprüfung möglicher Rückwirkungen der beantragten Projekte auf Drittländer. Die Gefahr negativer Rückwirkungen besteht insbesondere dann, wenn unterschiedliche Rohstoffe in gewissem Umfang als Substitute betrachtet werden können. Ein Marketingprojekt zugunsten des einen Produktes kann dann zu Nachfrageeinbußen hinsichtlich des anderen Produktes führen. Die im Rahmen des 2. Schalters angestrebten Verteilungswirkungen erfordern, daß Entwicklungsländern durch derartige Rückwirkungen kein Schaden zugefügt wird. Entsprechend berücksichtigt der Beratende Ausschuß, welche Länder mögliche indirekte Projektfolgen zu tragen hätten. So wird eine Steigerung der Nachfrage nach Naturkautschuk durch Verdrängung von synthetischen Substituten befürwortet (CFC 1991 b, S. 5; CFC 1992 a, S. 24); Marketingmaßnahmen zur Erhöhung des Teekonsums werden dagegen kritisch geprüft, da eine Verdrängung anderer tropischer Getränke wie z. B. Kaffee und Kakao, also typischer Exportprodukte aus Entwicklungsländern, vermieden werden soll (CFC 1992 c, S. 17; CFC 1993 d, S. 13).

Unter den Entwicklungsländern sollen durch den 2. Schalter insbesondere diejenigen gefördert werden, in denen das Projekt Kleinproduzenten und -exporteuren Nutzen bringt. Offensichtlich wird von der realistischen Annahme ausgegangen, daß größere Unternehmen über einen deutlich weiteren finanziellen Spielraum verfügen und auf die Förderung durch den Fonds daher weniger angewiesen sind.

Die redistributive Verteilungswirkung des 2. Schalters wird damit nicht nur auf die Länderebene beschränkt, sondern reicht darüber hinaus. Dies ist als durchaus sinnvoll zu betrachten, da gerade in ärmeren Staaten häufig große Einkommensunterschiede bestehen und beispielsweise die Förderung reicher Großgrundbesitzer nicht Ziel einer zweckmäßigen Umverteilungspolitik sein kann. Der Beratende Aus-

schuß scheint bemüht zu sein, den direkten Nutzen der Projekte für Kleinproduzenten sicherzustellen. So wurde beispielsweise ein Kautschukprojekt zurückgestellt, weil der Antragsteller nicht überzeugend darzustellen vermochte, wie die erhofften Forschungsergebnisse auch Kleinbauern zugänglich gemacht werden könnten (CFC 1993 g, S. 16f.). Die vergleichsweise konkrete Darstellung von Möglichkeiten der Förderung ärmerer Bevölkerungsschichten in Entwicklungsändern in der Prioritätenliste deutet ebenfalls darauf hin, daß diesem Punkt tatsächlich Beachtung geschenkt wird.

Allokative Ziele stehen in der Prioritätenliste gegenüber den distributiven Zielen eher im Hintergrund. Allokative Effizienz kann auf zwei Ebenen gefördert werden: auf der Produktionsebene und auf der Marktebene. Auf der Produktionsebene wird die Effizienzerhöhung durch eine Steigerung der Produktivität angestrebt, auf der Ebene des Rohstoffmarktes durch strukturelle Veränderungen auf der Angebots- und/oder Nachfrageseite.

Eine Produktivitätssteigerung kann von den geförderten Entwicklungsländern sowohl zu einer Verringerung des Faktoreinsatzes bei gleicher Produktionsmenge, als auch zu einer Erhöhung der Produktion unter Beibehaltung des Faktoreinsatzes genutzt werden. Letzteres stellt jedoch eine Gefahr dar, wenn auf den betreffenden Rohstoffmärkten, z. B. bei Kaffee und Kakao, ein strukturelles Überangebot besteht. Eine Produktionserhöhung hätte hier ein weiteres Absinken der Preise mit negativem Einfluß auf die Exporterlöse zur Folge.

Das Problem wird in der Prioritätenliste angesprochen. Auch der Beratende Ausschuß achtet bei der Projektbeurteilung sehr auf das Bestehen eines schlüssigen Gesamtkonzepts für den zu fördernden Rohstoff, das die gegebene Marktsituation einbezieht. Dies kommt z. B. bei der Diskussion des bereits erwähnten Projekts zur Förderung der Produktivität bei Olivenöl zum Ausdruck (CFC 1991 a, S. 35).

Dieser Zusammenhang weist auf die Bedeutung der allokativen Effizienz auf der Marktebene hin. Gegen eine gewisse Konzentration auf der Nachfrageseite bei einigen Rohstoffen ist der 2. Schalter machtlos. Durch den 2. Schalter können jedoch Maßnahmen gefördert werden, die auf marktconforme Weise ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage anstreben. In dem für die exportierenden Entwicklungsländer problematischen Fall eines strukturellen Angebotsüberschusses bieten sich insbesondere Diversifizierungsmaßnahmen an, um Teile des Angebots auf andere Bereiche umzulenken. Auf diesen Aspekt wird in Abschnitt 3 dieses Kapitels noch einmal gesondert eingegangen.

Aufgrund der Entstehungsgeschichte des Gemeinsamen Fonds war zu vermuten, daß die Produzenten im Falle struktureller Ungleichgewichte auf dem Markt angestrebt hätten, auch im Rahmen des 2. Schalters Maßnahmen zu fördern, die auf Regulierungsmechanismen zurückgreifen. Denkbar wäre beispielsweise die Forderung nach einer Unterstützung der Entwicklung eines neuen Quotensystems für Kaffee. Kaffee exportierende Entwicklungsländer könnten ein sol-

ches Projekt durchaus als „Maßnahme zur Verbesserung der strukturellen Marktbedingungen“ (vgl. oben zitierte Definition des Aufgabenbereichs des 2. Schalters aus dem Abkommenstext) ansehen. Eine solche, der Verbesserung der allokativen Effizienz abträgliche Interpretation des 2. Schalters, ist jedoch bisher vermieden worden. Weder die Prioritätenliste noch das Handbuch zur Erstellung von Projektanträgen enthalten einen Hinweis auf die Förderung von regulierenden Markt Eingriffen. Keine der bisher bewilligten Maßnahmen hatte marktregulierenden Charakter.

Diese positive Entwicklung ist vermutlich nicht zuletzt auf die Arbeit des Beratenden Ausschusses zurückzuführen. Seine Zusammensetzung garantiert, daß sich hieran in nächster Zeit nichts ändern wird; denn in den Industriestaaten gilt — trotz der bemerkenswerten Inkonsistenz hinsichtlich des eigenen Protektionismus — der Markt als bester Motor wirtschaftlicher Entwicklung.

Die Marktorientierung des 2. Schalters steht somit in einem erstaunlichen Kontrast zur Regulierungsorientierung des 1. Schalters des Gemeinsamen Fonds, der internationale Bufferstock-Abkommen unterstützen soll, die bisher in aller Regel — wie in Kapitel II dargestellt — aufgrund des verständlichen Wunsches der Entwicklungsländer nach möglichst hohen Preisen einen stark marktregulierenden Charakter besessen haben.

Insgesamt zeigt die Zieldiskussion, daß die Schwerpunktsetzung bei der Auswahl der Projekte für den 2. Schalter sinnvoll ist. Der Beratende Ausschuß legt zudem großen Wert auf die konkrete Projektgestaltung. Es wird gezielt darauf geachtet, daß die begrenzten Mittel keinesfalls für finanziell leicht ausufernde Maßnahmen wie reine Institutionenbildung oder reine Humankapitalbildung ohne konkretes (und realistisches) Projektziel eingesetzt werden.

2.2 Finanzierungsmethode

Zur Förderung der bewilligten Projekte verfügt der 2. Schalter prinzipiell über ein breites Spektrum an Finanzierungsinstrumenten, von nichtrückzahlbaren Transfers über zinslose Kredite bis hin zu Krediten zu vollem Marktzins (CFC 1991 a, S. 27). Dabei kann der Fonds als alleiniger Finanzier oder als Kofinanzier auftreten (Artikel 18,31). In der Praxis zeigt sich jedoch ein anderes Bild: Bei fast allen Projekten werden allein Transfers beantragt (s. o.), und auch einer bedeutenden Kofinanzierung durch andere Finanzinstitutionen stehen gewisse Probleme entgegen.

Die Schwierigkeiten der Kofinanzierung lassen sich auf das Bestreben des Fonds zurückführen, sich Bereichen zuzuwenden, die von anderen internationalen Finanzinstitutionen nicht abgedeckt werden, und damit gewissermaßen in einer Marktnische zu operieren (Artikel 18,31). Die gewählte Marktnische beinhaltet eine produktorientierte und damit länderübergreifende Projektförderung. Da andere internationale Finanzinstitutionen ihre Finanzhilfe länderorientiert vergeben, kommen sie naturgemäß als Kofinanziers

nur bedingt in Frage. Umgekehrt äußert der Beratende Ausschuß — letztlich vor demselben Hintergrund — größte Vorbehalte gegenüber der Finanzierung von Projekten, die bereits von anderer Seite eine Finanzierung erfahren (CFC 1991 a, S. 26). Eine Kofinanzierung, die darin besteht, daß der Fonds sich an Maßnahmen anderer Organisationen mitbeteiligt, scheidet damit ebenfalls aus. Denkbar wäre sie nur, wenn das Projekt aus zwei sich ergänzenden Maßnahmen bestünde, von denen eine der speziellen Ausrichtung des Fonds entspräche.

Der dennoch bedeutende Unterschied zwischen dem Gesamtvolumen der bis Ende 1993 verabschiedeten Anträge von 27 230 913 SZR (ca. 38 Mio. US-\$) und dem Beteiligungsvolumen des Fonds von 10 980 388 SZR (ca. 15 Mio. US-\$) läßt sich in erster Linie auf Selbstbeteiligungen der antragstellenden ICBs oder der mit ihnen zusammenarbeitenden Institutionen und Regierungen zurückführen. Von den Gesamtkosten der 19 bisher bewilligten Projekte trägt der Gemeinsame Fonds 40,3 v. H.; 36,8 v. H. der Finanzierung erfolgt über Selbstbeteiligungen und 22,8 v. H. über andere Geberinstitutionen (CFC 1994, S. 5).

Mit zunehmender Zahl der Projektanträge stellt sich die Frage nach der langfristigen Finanzierung des 2. Schalters. Soweit auch in Zukunft keine gravierende Veränderung des Verhältnisses zwischen Transfers- und Kreditanträgen eintritt, müssen in absehbarer Zeit die noch ausstehenden Kapitalzusagen eingelöst werden, um eine Finanzierung weiterer Projekte sicherzustellen.

Langfristig kann jedoch, sofern keine regelmäßige Kapitalzufuhr an den 2. Schalter vorgesehen werden soll, allein die verstärkte Förderung der Projekte durch Kredite die Verfügbarkeit ausreichender Mittel sichern. Das scheitert an zwei grundlegenden Aspekten des Abkommens selbst: Zum einen wurden als mögliche Antragsteller Internationale Rohstoff-Organisationen bestimmt, die satzungsgemäß selbst gar nicht zu einer Kreditaufnahme berechtigt sind. Zum anderen folgt aus dem produkt- und nicht länderbezogenen Ansatz, dem Projekte des Gemeinsamen Fonds genügen müssen, eine in der Regel unzureichende Zurechenbarkeit des Nutzens bestimmter Maßnahmen auf einzelne Staaten. Selbst bei Umgehung des erstgenannten Problems durch die in Artikel 18,3c vorgesehene Möglichkeit, vom Antragsteller benannte Mitgliedsländer als Kreditnehmer zu bestimmen, scheitert daher ein Kreditantrag zumeist an der Schwierigkeit, eine Einigung über die jeweiligen Finanzierungsbeiträge der Einzelstaaten zu erzielen.

Dies liegt nicht allein an der dem Projekt häufig zugrundeliegenden Langfristperspektive und Unsicherheit (vgl. z. B. Chadha 1993, S. 7) sowie der mangelnden Quantifizierbarkeit des Projektergebnisses. Viele einzelwirtschaftliche Entscheidungen müssen unter Unsicherheit gefällt werden, und von den Wirtschaftssubjekten wird erwartet, daß sie auch nicht quantifizierbaren Ergebnissen einen Nutzen zumesen, der ihnen vor dem Hintergrund ihrer persönlichen Risikoscheu (oder auch Risikofreude) eine auch langfristige Entscheidung ermöglicht. Neben den

damit unbestreitbar verbundenen Problemen treten hier jedoch durch den länderübergreifenden Ansatz positive externe Effekte auf, die eine Finanzierungsentscheidung erschweren.

Betrachten wir als Beispiel einen Projektvorschlag für Teemarketing in Japan. Das Marketing muß den Bedingungen des 2. Schalters entsprechend gesamtprodukt- und nicht länderbezogen sein. Es wird also nicht für indischen Darjeeling geworben, sondern für das Produkt Tee allgemein. Führt das Projekt zu dem gewünschten Erfolg einer höheren Nachfrage, so profitieren davon alle Länder, die in Japan Tee anbieten. Es gibt keine Möglichkeit, ein Land vom Nutzen aus diesem Projekt auszuschließen. Der Nutzen, den die einzelnen Länder aus dem Projekt erzielen, ist zudem den anderen Ländern nicht bekannt, da schlecht quantifizierbare Ergebnisse und Unsicherheit in den unterschiedlichen Ländern verschieden bewertet werden. Durch die Nichtausschließbarkeit werden die einzelnen Verhandlungspartner verleitet, ihren Nutzen nicht wahrheitsgemäß zu offenbaren. Erwartet ein Land, daß der Nutzen aus einem Projekt bei den anderen Ländern bereits so hoch ist, daß das Projekt ohnehin zustande kommt, so wird es seinen eigenen Nutzen möglichst gering angeben, um nicht an der Finanzierung partizipieren zu müssen. Wenn alle Länder so handeln, wird das Projekt schließlich nicht realisiert, auch wenn sein Nutzen insgesamt deutlich über seinen Kosten liegt.

Einen theoretischen Hintergrund zu diesen Überlegungen hinsichtlich der Plausibilität einer Projektrealisierung bietet eine Überprüfung verschiedener Formen von Anreizverträglichkeit. Man spricht von Anreizverträglichkeit oder -kompatibilität, wenn die wahrheitsgemäße Äußerung von Präferenzen individuell rational ist. Starke Anreizkompatibilität liegt vor, wenn unabhängig von den Strategien aller anderen Individuen die Angabe der Wahrheit für jedes Individuum die beste Strategie ist (Anreizverträglichkeit im dominanten Gleichgewicht). Dies ist hier offensichtlich nicht der Fall: Wenn einige Länder einen hohen Nutzen aus dem Projekt angeben und entsprechend zu seiner Finanzierung beizutragen bereit sind, ist es für jedes weitere Land individuell rational, als „Trittbrettfahrer“ am Projekterfolg zu partizipieren.

Schwache Anreizkompatibilität liegt vor, wenn unter der Voraussetzung, daß auch alle anderen die Wahrheit sagen, für jedes Individuum eine wahrheitsgemäße Aussage die beste Strategie ist (Anreizverträglichkeit im Nash-Gleichgewicht). Ein solcher Fall wäre beispielsweise gegeben, wenn die wahren Präferenzen der verhandelnden Länder alle derart wären, daß erst durch die wahrheitsgemäße Äußerung einer positiven Finanzierungsbereitschaft des zuletzt fragten Landes das Projekt zustande käme, und zwar unabhängig davon, welches Land zuletzt gefragt würde. Es sind jedoch viele Fälle denkbar, in denen wahrheitsgemäße Äußerungen der anderen wie oben Trittbrettfahren zur individuell rationalen Strategie werden lassen. Von einem generellen Vorliegen schwacher Anreizkompatibilität kann somit hier ebensowenig die Rede sein wie von einem Vorliegen starker Anreizkompatibilität²⁾.

Eine weitere schwache Form der Anreizkompatibilität ist die Anreizverträglichkeit im Bayes-Nash-Gleichgewicht. Anreizverträglichkeit im Bayes-Nash-Gleichgewicht liegt vor, wenn der Erwartungswert des Nutzens jedes Individuums bei der Angabe der Wahrheit mindestens so groß ist wie bei der Wahl einer anderen Strategie, wobei jeder davon ausgeht, daß die anderen in jedem Fall die Wahrheit sagen werden. In diesem Modell wird angenommen, daß die Individuen in der Lage sind, sich gewisse Vorstellungen über die Präferenzen der anderen zu machen, die man als subjektive Wahrscheinlichkeitsverteilung verstehen kann. Diese wird (als individuelle Dichtefunktion) zur Berechnung des erwarteten Nutzens verwendet. Auch diese Form der Anreizverträglichkeit ist offensichtlich nicht generell gegeben. Sobald einige Länder mit aus Sicht des Außenstehenden relativ hoher Wahrscheinlichkeit einen großen Finanzierungsbeitrag für das Projekt zu leisten bereit sind, so daß das Projekt ohne eigenes Zutun zustande kommt, bietet sich wieder die Trittbrettfahrerstrategie an.

Nach allen drei Ansätzen ist die Einigung auf eine Projektfinanzierung und damit die Kreditbeantragung beim Fonds durch Trittbrettfahren gefährdet. Die durch den Grundsatz der Produktbezogenheit mit Maßnahmen des 2. Schalters verbundene Nichtausschließbarkeit führt offensichtlich zu Marktversagen. Konkret bedeutet dies hier, daß eine dem Nutzen der Länder aus dem Antrag entsprechende Nachfrage nach Krediten nicht erwartet werden kann.

Selbst wenn schließlich die Bereitschaft, Kredite aufzunehmen, in höherem Maße gegeben wäre, würde sich die Frage stellen, ob viele der betroffenen Entwicklungsländer — soweit der Nutzen des Projekts nicht in einem direkten Kapitalstrom liegt — zu einer Kreditrückzahlung überhaupt in der Lage wären. Die fehlende Kreditwürdigkeit einer Reihe von Entwicklungsländern auf dem Kapitalmarkt läßt Zweifel daran entstehen. Der Beratende Ausschuß erkannte dieses Problem schon im Mai 1991 und beschloß, gerade die an sich erwünschten Kreditanträge einer sehr sorgfältigen Prüfung zu unterziehen (CFC 1991 a, S. 28 und 30). Dies steht vermutlich in Zusammenhang damit, daß bei Kreditvergabe im Gegensatz zu Transfervergabe ein Zugriff auf die dem 2. Schalter zugewiesenen Pflichtbeiträge, d. h. auf Teile des Eigenkapitals des Fonds, vorgesehen ist.

Wie die Vielzahl der angesprochenen Probleme zeigt, ist offensichtlich auch in Zukunft nicht mit einem höheren Anteil an kreditfinanzierten Projekten zu rechnen. Von Anfang an bestand an dieser Stelle ein unauflösbarer Konflikt zwischen Zielsetzung und Regeln des Abkommens. Selbst ein Aufstocken des

²⁾ Zur weiteren theoretischen Diskussion der Anreizkompatibilität, insbesondere zum Zusammenhang zwischen Anreizverträglichkeit im dominanten und im Nash-Gleichgewicht (unter gewissen einschränkenden Bedingungen) vgl. Laffont 1989, S. 115—116 und D'Aspremont, Gérard-Varet 1979, S. 31.

2. Schalters durch die brachliegenden Mittel des 1. Schalters würde nicht Transferanträgen, sondern, weil es sich um Pflichtbeiträge (Eigenkapital) handelt, nur Kreditanträgen zur Verfügung stehen und daher keine Entlastung bringen. Einen gewissen Lösungsansatz sieht der Beratende Ausschuss darin, Transferleistungen an Bedingungen zu knüpfen, die im Fall eines durch ein Projekt entstehenden und zuvor nicht absehbaren Kapitalstroms eine Partizipation des Fonds an diesen Gewinnen ermöglichen. Denkbar sind Absprachen über gegebenenfalls entstehende Patentrechte und ähnliches (CFC 1991 a, S. 33). Eine langfristige Finanzierung des 2. Schalters kann jedoch mit großer Wahrscheinlichkeit nur über eine regelmäßige Aufstockung der freiwilligen Beiträge auf Beschluß des Gouverneursrats gemäß Artikel 13,3b des Abkommens erfolgen.

2.3 Erfolgskontrolle

Da zur Zeit noch keines der Projekte abgeschlossen ist, kann über den Erfolg der getroffenen Maßnahmen bisher nur wenig ausgesagt werden. Dem Fonds liegen erst wenige Zwischenberichte der das Projekt ausführenden Organisationen und externer Gutachter vor, die zudem nach Äußerungen des Beratenden Ausschusses zum Teil wenig aufschlußreich sind. In vielen Fällen wird allein der ordnungsgemäße Verlauf der Projektumsetzung bescheinigt, während eine Äußerung über erste Erfolge noch als verfrüht betrachtet wird (vgl. z. B. CFC 1994, S. 21).

Bei acht der 19 bewilligten Projekte wurde mit der Umsetzung noch gar nicht begonnen, zum Teil sind die Projektübereinkommen gerade erst unterzeichnet worden. Bei bereits begonnenen Projekten kam es teilweise zu einer gewissen Verzögerung des vorgesehenen Zeitplans. Nur die ersten, im Oktober 1991 und März 1992 bewilligten Projekte lassen bereits konkrete positive Ergebnisse erkennen, an denen inzwischen auch von kommerzieller Seite Interesse geäußert worden ist. Möglicherweise könnte dem Fonds aus diesen Projekten daher ein gewisser Mittelrückfluß aus Patentverkäufen entstehen.

Die bisher einer ersten Evaluation unterzogenen Projekte insgesamt beurteilt der Gemeinsame Fonds selbst als zufriedenstellend. Als positiv wird ferner hervorgehoben, daß die entstehenden Kosten im vorhergesehenen Rahmen bleiben (CFC 1994, S. 5). Eine weitergehende Beurteilung ist im augenblicklichen Stadium der Projekte noch nicht möglich.

3. Einfluß der Projekte auf horizontale und vertikale Diversifizierung

Vor dem Hintergrund des dargestellten strukturellen Überangebots auf vielen Rohstoffmärkten werden heute als sinnvolle Rohstoffpolitik in erster Linie Maßnahmen verstanden, die auf horizontale und vertikale Diversifizierung hinwirken.

Horizontale Diversifizierung heißt Erweiterung des Produktspektrums durch neue Produkte. Über den 2. Schalter werden seinen Grundsätzen entsprechend

nur Maßnahmen gefördert, die sich länderübergreifend auf einen bestimmten Rohstoff beziehen. Sie haben damit direkt diesem speziellen Produkt und nicht der Einführung eines Alternativgutes zu dienen. Zudem sind die Möglichkeiten horizontaler Diversifizierung von Land zu Land sehr unterschiedlich. Erfolgversprechende Alternativprodukte in einem Land können in einem anderen Land völlig chancenlos sein. Ein länderübergreifender Ansatz ist in einem solchen Fall offensichtlich nicht angebracht. Umgekehrt kann ein und dasselbe neue Produkt in unterschiedlichen Ländern eine Alternative zu verschiedenen bisher angebauten Rohstoffen darstellen. In diesem Fall ließe sich eine Diversifizierung zwar länderübergreifend durchführen, aber selbst indirekt keinem bisherigen Produkt zuordnen, und käme aus diesem Grund für eine Finanzierung durch den 2. Schalter nicht in Frage.

Vertikale Diversifizierung heißt Erweiterung des Produktspektrums durch Güter derselben Art auf anderem Verarbeitungsniveau. Das Kriterium der Produktbezogenheit ist hier leicht zu erfüllen. Probleme bestehen jedoch auch bei der vertikalen Diversifizierung hinsichtlich der im Rahmen des 2. Schalters geforderten länderübergreifenden Ausrichtung des Projekts. Wie im Fall der horizontalen Diversifizierung können verschiedene Ansätze in unterschiedlichen Ländern unterschiedlich wirksam sein. Außerdem kann ein Diversifizierungsprojekt in vielen Fällen nur darin bestehen, irgendwo ein „Modellunternehmen“ zu errichten. Der Ort, an dem dies geschieht, profitiert in besonderer Weise von einer solchen Maßnahme, so daß sie häufig schwer mit dem länderübergreifenden Ansatz in Einklang zu bringen ist. Das gilt selbst dann, wenn eine Verpflichtung zur Weitergabe aller Ergebnisse besteht. Zudem fördert der Fonds, wie oben bereits angesprochen, keine Projekte, die reine Institutionenbildung zum Ziel haben und daher einen fortlaufenden Finanzierungsbedarf mit sich bringen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß dem Diversifizierungsziel in der Konzeption des Gemeinsamen Fonds keine herausragende Rolle zukommt. Unter den in Artikel 18,3a beispielhaft genannten Maßnahmen, die durch den 2. Schalter gefördert werden sollen (s. o.), wird das Ziel vertikaler Diversifizierung zwar genannt, steht jedoch an letzter Stelle. Auch in der Prioritätenliste wird es erstmals in einem Unterabschnitt des vierten von sechs Hauptpunkten erwähnt und als eigenständiges Ziel erst im letzten Punkt herausgehoben. An dieser Stelle wird es jedoch umfassend betrachtet. Neben einer Erhöhung der Wertschöpfung, die ein typisches Ergebnis vertikaler Diversifikation darstellt, soll auch die Entwicklung „anderer Alternativen“ gefördert werden, wenn die Nachfrage nach den traditionellen Gütern einen sinkenden Trend zeigt.

Durch die Anfügung des Adjektives „anderer“ an das Wort „Alternativen“ wird die Verschiedenartigkeit gleich doppelt betont. Dies legt den Verdacht nahe, daß hier vielleicht — trotz des Obertitels „Maßnahmen zur vertikalen Diversifikation“ — auch an eine horizontale Diversifikation gedacht ist. Schließlich gibt es eine Reihe von Maßnahmen, bei denen die Zuordnung zur einen oder anderen Art der Diversifizierung

gar nicht so leicht fällt. Wenn beispielsweise auf der ersten Verarbeitungsstufe neben einem bereits produzierten Produkt ein zweites gefördert wird, so ist dies hinsichtlich des betreffenden Rohstoffs eine vertikale, hinsichtlich des bereits existierenden verarbeiteten Produkts jedoch eine horizontale Diversifizierungsmaßnahme. In jedem Fall ist die Zurechenbarkeit zu einem bestimmten Rohstoff gewährleistet.

Ein weiterer Bereich, in dem Projektanträge bereits Perspektiven eröffnet haben, die man als horizontale Diversifizierung einstufen könnte, liegt in der Nutzung von Abfallprodukten. Sobald Abfall als nutzbares Kuppelprodukt erkannt wird, kommt es zu einer Erweiterung der Produktpalette um ein neues Gut. Die Zurechenbarkeit zu einem bestimmten Rohstoff ist auch hier eindeutig gegeben. Beispiele hierfür sind die Vorschläge, Sisalabfälle als Viehfutter oder Dünger zu verwenden (CFC 1992 c, S. 12), aus den Abfällen bei der Verarbeitung von Zuckersirup zu Alkohol marktfähige Produkte (z. B. Biogas) zu gewinnen (CFC 1992 c, S. 15) oder aus den Abfällen bei der Reisverarbeitung Speiseöl zu produzieren (CFC 1992 c, S. 24). Zur Nutzung von Nebenprodukten der Kakaoproduktion gibt es Vorschläge, die eine Herstellung von Viehfutter und von Kakaobutterseife vorsehen (CFC 1993 f, S. 15).

Daneben gibt es zahlreiche Projekte, die eine reine vertikale Diversifizierung anstreben. Sisal und Hartfasern sollen beispielsweise verstärkt für Textilien und Bodenbeläge genutzt (CFC 1992 c, S. 8 ff. und CFC 1992 c, S. 11), Zuckerrohr zur Treibstoffgewinnung verwendet (CFC 1992 c, S. 14; CFC 1993 f, S. 4) und Zink-Formguß und -Weiterverarbeitung durch eine besondere Galvanisierungsmethode (CFC 1993 f, S. 11 ff.) gefördert werden.

Offensichtlich sind die Möglichkeiten einer Förderung von Diversifizierungsmaßnahmen durch den 2. Schalter letztlich gar nicht so eingeschränkt, wie sie auf den ersten Blick scheinen. Diversifizierungsmaßnahmen lassen sich zudem häufig mit positiven Umwelteffekten koppeln, die in der Prioritätenliste bereits an zweiter Stelle genannt werden. Die oben erwähnte Abfallverwertung ist ein Beispiel, andere

liegen in der Entwicklung besonders umweltfreundlicher Produkte, die sich gerade in den Industriestaaten einer wachsenden Nachfrage erfreuen. So kann die Förderung qualitativ hochwertiger Juteprodukte (CFC 1991 b, S. 10 f.) zur Substitution der nicht kompostierbaren Plastikverpackungen führen. Auch das oben bereits erwähnte Projekt zur Förderung der Nutzung von aus Zucker hergestelltem Treibstoff hat stark umweltpolitischen Charakter, da Zuckerrohr eine regenerierbare Ressource darstellt.

Wie die genannten Beispiele zeigen, werden bei sehr vielen Projekten Maßnahmen insbesondere zur vertikalen, aber auch — zumindest ansatzweise — zur horizontalen Diversifizierung angestrebt. Wenn auch nicht alle Ansätze direkt zu realisierbaren und bewilligten Projekten geführt haben, so zeigen sie dennoch deutlich, daß ein großes Potential für Diversifizierungsmaßnahmen im Rahmen des 2. Schalters besteht. Bei den bereits genehmigten Projekten wird zu etwa 60 v. H. ein Diversifizierungsziel zumindest mitverfolgt. Es gibt allerdings bestimmte Produkte, bei denen die anfangs genannten Grundsatzüberlegungen Diversifizierungsmaßnahmen im Rahmen des 2. Schalters tatsächlich unrealistisch erscheinen lassen. Zu diesen Produkten gehört beispielsweise Kaffee, bei dem vermutlich weder bedeutende Einsatzmöglichkeiten für verarbeitete Produkte bestehen, noch nutzbare Kuppelprodukte anfallen. Weil gerade der Kaffeemarkt von einem strukturellen Angebotsüberhang gekennzeichnet ist, sind den von diesem Produkt abhängigen Ländern Diversifizierungsmaßnahmen jedoch dringend zu empfehlen. Nicht zuletzt da diese für die Kaffee produzierenden Länder vermutlich einzig langfristig sinnvollen Maßnahmen über den 2. Schalter nicht geleistet werden können, gibt es für dieses Produkt bisher auch keinen einzigen Projektantrag.

Diese Tatsache kann jedoch, auch wenn ein für die Entwicklungsländer so wichtiger Rohstoff wie Kaffee betroffen ist, die insgesamt positive Beurteilung des 2. Schalters — auch in Hinblick auf horizontale und vertikale Diversifizierung — nicht beeinträchtigen.

IV. Ökonomische Bewertung des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und der einzelnen Rohstoffabkommen — eine Kosten-Nutzen-Betrachtung

Die bisherige Analyse der Tätigkeit des Gemeinsamen Fonds kommt zu einem widersprüchlichen Ergebnis: Dem Fehlschlag des 1. Schalters steht eine zielgerechte Projektauswahl im Bereich des 2. Schalters gegenüber, die positive Wirkungen erwarten läßt. Auf der Nutzenseite steht bei der bisherigen Untersuchung noch die ökonomische Beurteilung der einzelnen Rohstoffabkommen aus. Eine abschließende ökonomische Gesamtbewertung ist jedoch erst möglich, wenn auch die Kosten dieser Politik ermittelt und den Nutzen gegenübergestellt werden.

Bei der folgenden Darstellung von Kosten und Nutzen der deutschen Rohstoffpolitik darf nicht mit einem genau bezifferbaren Ergebnis einer zahlenmäßigen Gegenüberstellung beider Größen gerechnet werden. Allein die Zahlungen der Bundesrepublik Deutschland an die unterschiedlichen Rohstoffgremien, -organisationen und -abkommen lassen sich in Zahlen wiedergeben. Die Kosten der deutschen Rohstoffpolitik allein darauf zu beschränken führt zu einer sehr engen Definition des Kostenbegriffs. Opportunitätskosten werden dabei ebenso ausgeklammert wie indirekte Kosten und nahezu alle ökonomischen Folgekosten.

Opportunitätskosten erkennt man, wenn man Alternativen betrachtet, beispielsweise beim Vergleich der zeitweise exporterlössteigernden Wirkung einiger Rohstoffabkommen mit direkten Transfers an die Entwicklungsländer — vor dem Hintergrund eines entwicklungspolitisch angestrebten Umverteilungsziels. Diese Kosten sind nicht genau bestimmbar. Zum einen sind sie nicht zahlenmäßig meßbar, zum anderen sind keine Alternativen für einen Vergleich vorgegeben.

Ökonomische Folgekosten sind teilweise bezifferbar. Sie sind es dann, wenn wie beim Scheitern des Internationalen Zinnabkommens zusätzliche Zahlungen notwendig werden. Dagegen läßt sich der Verlust der Importeure der Bundesrepublik Deutschland aufgrund einer möglicherweise preissteigernden Wirkung eines Abkommens nicht genau beziffern, da die Feststellung der Preiswirkung des Abkommens den Vergleich mit einer Preisentwicklung ohne Abkommen notwendig macht. Diese Preisentwicklung ist jedoch nicht meßbar. Auch komplizierte Simulationsmodelle liefern keine gesicherten Ergebnisse, da ihnen jeweils unterschiedliche Annahmen zugrunde gelegt werden können.

In Hinblick auf Opportunitätskosten und ökonomische Folgekosten ist zudem eine Abgrenzung von der Nutzenseite schwer vorzunehmen. Auch die Beurteilung der Nutzenseite bedarf des Vergleichs mit einer alternativen Situation. Ist die alternative Situation der bestehenden vorzuziehen, so wird man von Nutzen

sprechen, ist sie es nicht, von Opportunitätskosten oder gegebenenfalls auch Folgekosten.

Im folgenden werden auf der Kostenseite allein die zahlenmäßig festlegbaren Ausgaben der Bundesrepublik Deutschland für die Rohstoffpolitik im Bereich der fünf in diesem Gutachten vorrangig betrachteten Rohstoffe dargestellt. Auf der Nutzenseite werden die Preis- und Handelsentwicklungen in Hinblick auf unterschiedliche Ziele untersucht und der Zielerreichungsgrad abgeschätzt, ohne ihn zu quantifizieren. Dabei geht es zunächst darum, allein den Nutzen derjenigen Internationalen Rohstoffabkommen zu beurteilen, die für eine Finanzierung durch den 1. Schalter in Frage gekommen wären, ohne davon jedoch tatsächlich Gebrauch zu machen. Die Untersuchung dient als Grundlage für die Gesamtbeurteilung des Gemeinsamen Fonds und der Rohstoffpolitik der Bundesrepublik Deutschland seit 1980. Betrachtet wird der „Nettonutzen“, d. h. gewisse Opportunitäts- und Folgekosten werden auf der Nutzen-, nicht auf der Kostenseite berücksichtigt.

1. Die direkten Kosten der Rohstoffpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Die folgende Tabelle zeigt die Zahlungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Rohstoffabkommen von Naturkautschuk, Zinn, Kaffee, Kakao und Tropenholz bzw. an die die jeweiligen Produkte fördernden Rohstoffgremien und -organisationen sowie an den Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe. Abhängig von der Struktur der einzelnen Abkommen und Organisationen, sind die Zahlungsempfänger unterschiedlich ausgewiesen. So wurden bei Naturkautschuk und Zinn getrennte Beiträge an das Abkommen und die Organisation gezahlt, während bei Kaffee, Kakao und Tropenholz nur Zahlungen an die Organisation bzw. deren höchstes Gremium erfolgten. Alle Beträge geben (mit Ausnahme der noch ungesicherten Daten des Jahres 1993) die tatsächlichen Zahlungen wieder.

Da die betrachteten Zeiträume sich zum Teil — aufgrund der Abkommenslaufzeit — um einige Jahre unterscheiden, sind zum Vergleich die jährlichen Durchschnittszahlungen angegeben. Eine Ausnahme ist die Ausweisung der Beiträge an den Gemeinsamen Fonds, da sie ohnehin in nur zwei Jahren — die Pflichtbeiträge vertragsgemäß in drei Tranchen (vgl. Kapitel I) — geleistet worden sind.

Insgesamt sind danach in den Jahren 1980 bis 1993 direkte Zahlungen in Höhe von ca. 284 Mio. DM an die hier betrachteten Rohstoffabkommen und -organisationen erfolgt. Lediglich 13 v. H. davon entfallen auf den Gemeinsamen Fonds. 32 v. H. der Gesamtsumme

**Kosten der deutschen Rohstoffpolitik für ausgewählte Rohstoffe
und den Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe**

(in 1 000 DM)

Rohstoff	Ausgaben	Durchschnitt (p. a.)	Titelgruppe (Bundeshaushaltsplan)
I. Naturkautschuk			
Internationale Naturkautschukabkommen ^{1), 2)}	80 000	5 714	09 02, 8, 686 83
INRA I (1980—1987) ¹⁾	45 000	5 625	
INRA II (1988—1993) ²⁾	35 000	5 833	
Internationale Naturkautschukorganisation (1981—1993)	1 213	93	09 02, 8, 686 81
Internationale Kautschukstudiengruppe (1980—1993)	604	43	09 02, 8, 686 81
II. Zinn			
Internationales Zinn-Übereinkommen ³⁾ (1982—1990)	88 000	9 774	09 02, 8, 686 83
Internationale Zinnorganisation (1983—1990)	2 887	361	09 02, 8, 686 81
III. Kaffee			
Internationale Kaffeeorganisation (1980—1993)	9 149	654	09 02, 8, 686 81
IV. Kakao			
Handelsabgabe zur Ausgleichslager-Finanzierung ⁴⁾ (1980—1990)	61 300	5 573	
Kakaorat (1980—1993)	3 965	283	10 02, 686 05
V. Tropenholz			
Internationale Tropenholzorganisation (1986—1993)	777	97	09 02, 8, 686 81
VI. Der Gemeinsame Fonds (1989—1993)			09 02, 8, 686 83
Pflichtbeitrag	32 000		
Freiwilliger Beitrag ⁵⁾	5 000		
VII. Gesamtausgaben (1980—1993)	284 915	20 351	

¹⁾ Dem Bundeshaushaltsplan von 1987 unter Erläuterungen zu 09 02, 8, 686 83 entnommen.

²⁾ Dem Bundeshaushaltsplan von 1994 unter Erläuterungen zu 09 02, 8, 686 84 entnommen.

³⁾ Berechnet aus der Summe der Ist-Größen der Jahre 1981—1987 (09 02, 8, 686 83) (78 000) abzüglich der Ausgaben für INRA I (45.000) zuzüglich der einmaligen Zahlung 1990 zum Ausgleich der Verbindlichkeiten aus dem 6. Zinnabkommen laut Angaben des BMWi (55.000).

⁴⁾ Diese Ausgaben umfassen laut Angaben des BML sowohl die Zahlungen bei direktem Import in die Bundesrepublik als auch bei indirektem Import über Drittstaaten. Zur Umrechnung der Angaben in US-\$ wurde der Durchschnitt der Jahresmittelkurse der betreffenden Periode (= 2,19 DM/US-\$) verwendet.

⁵⁾ Insgesamt sind 50.000 zugesagt.

Quellen: Bundeshaushaltspläne der Bundesrepublik Deutschland (1980—1994), BMWi, BML.

waren für das Zinnabkommen aufzubringen, davon nahezu zwei Drittel als Folgekosten zum Ausgleich der Verbindlichkeiten bei Liquidation des Abkommens. Weitere 29 v. H. des Gesamtbetrages flossen in das Naturkautschuk-, 23 v. H. in das Kakaoabkommen. Die Beteiligung an der Finanzierung von Ausgleichslagern und ihren Folgekosten stellt damit die hauptsächlichen Ausgaben der deutschen Rohstoffpolitik dar.

Neben den in der Tabelle aufgeführten direkten Kosten sind der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit den Abkommen und Organisationen erhebliche indirekte Kosten entstanden. Dabei handelt es sich um Kosten, die in den beteiligten Ministerien dadurch entstehen, daß Mitarbeiter einen beträchtlichen Teil ihrer Arbeitszeit dafür aufwenden müssen, an den Sitzungen des Gemeinsamen Fonds teilzunehmen und dafür Reise-, Aufenthalts-, Kom-

munikationskosten etc. entstehen. Diesen Kosten sind die anteiligen Gemeinkosten der Ministerien zuzuschlagen. Angaben über diese indirekten Kosten liegen derzeit jedoch nicht vor, und somit kann ihr Umfang nicht beziffert werden.

Weitere Kosten können — wie bereits angedeutet — aufgrund der Preis- und Handelswirkungen der Abkommen entstehen, die im folgenden auf der Nutzenseite untersucht werden.

2. Preisstabilisierungseffekte: Preistrends auf den betreffenden Rohstoffmärkten

Aufgabe des 1. Schalters ist die Verfolgung von Preiszielen über die Förderung marktregulierender Rohstoffabkommen. Der 1. Schalter konnte diese Aufgabe nicht erfüllen. Unter Nutzenaspekten bleibt zu prüfen, ob die einzelnen Rohstoffabkommen ihre Preisziele allein erfüllt haben.

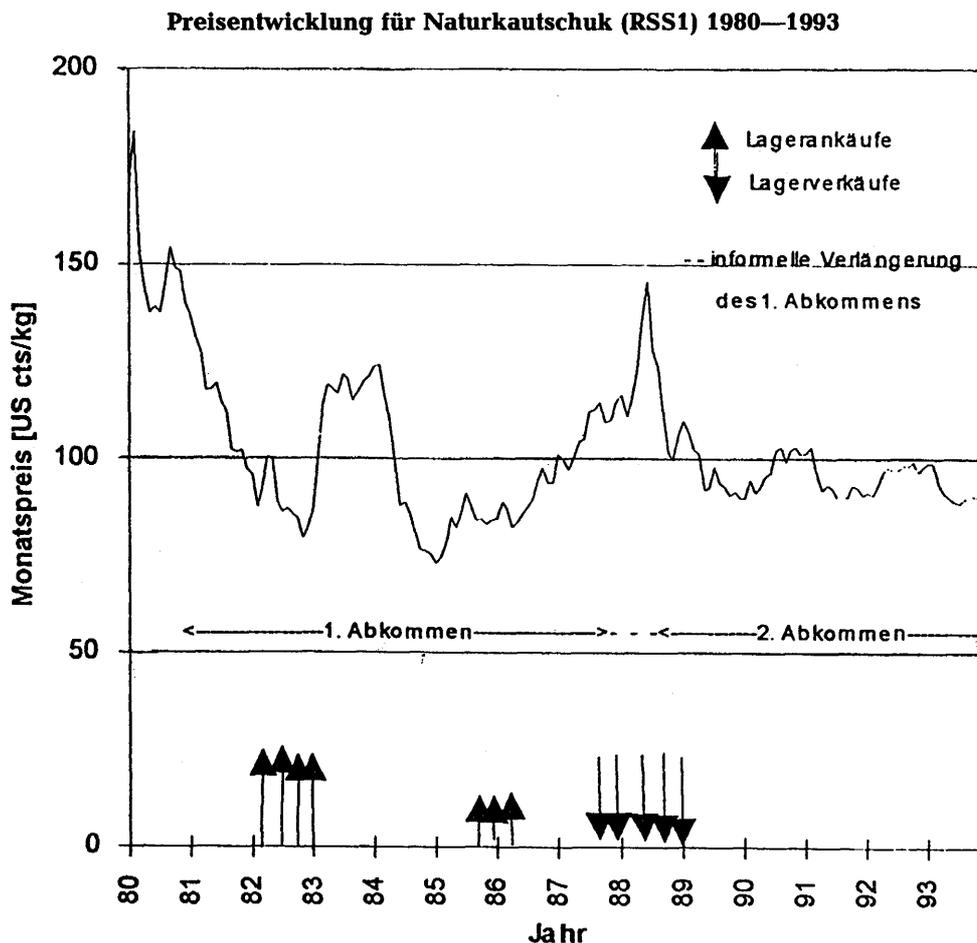
2.1 Preisentwicklung für Naturkautschuk

Betrachtet man die Preisentwicklung von Naturkautschuk seit 1980, so erkennt man starke Schwankun-

gen bis etwa 1990. Diese Preisschwankungen blieben jedoch weitgehend im Rahmen der im Internationalen Naturkautschukabkommen vorgesehenen inneren Bandbreite und führten somit nur zu wenigen Eingriffen durch den Leiter des Internationalen Ausgleichslagers. In den Jahren 1982 und 1985/86 trugen die Lagerankäufe dazu bei, den Preisverfall aufzuhalten, und ein Unterschreiten des vorgesehenen Mindestpreises (unterer Indikativpreis) konnte verhindert werden. Als Ende 1987 das innere Preisband nach oben durchbrochen wurde, wurden Lagerverkäufe vorgenommen, die schließlich zur völligen Erschöpfung der Bestände führten. Ein Überschreiten des oberen Indikativpreises im Frühjahr 1988 war dennoch nicht zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund ist die Preisstabilisierungswirkung des INRA wie folgt zu beurteilen: Der Mechanismus der Bufferstock-Operationen, Kaufen bei niedrigen und Verkaufen bei hohen Preisen, bringt theoretisch zwingend eine Preisstabilisierungswirkung mit sich, soweit die Interventionsmengen nicht zu hoch gewählt werden und die üblichen Annahmen über Angebot und Nachfrage gelten (positive Steigung der Angebots- und negative Steigung der Nachfragefunktion).

Abbildung 1



Quelle: H. J. Timm, Der HWWA-Index der Rohstoffpreise — Methodik — Wirtschafts- und entwicklungspolitische Bedeutung, Bremen, März 1987, S. 31 ff. und HWWA-Datenbank.

Hiervon kann an dieser Stelle ausgegangen werden. Eine vollständige Preisstabilisierung erfolgt, wenn statt eines Preisbandes direkt ein ganz bestimmtes Preisniveau festgelegt wird. Je größer die zugelassene Schwankungsbreite, desto stärker können die Preise variieren. Das im Rahmen des INRA vorgesehene innere Preisband, innerhalb dessen die Preise nicht durch Intervention des Leiters des Internationalen Ausgleichslagers beeinflusst werden dürfen, ist so breit gewählt, daß große Stabilisierungserfolge nicht erwartet werden können. Erreicht werden kann jedoch eine Abschwächung extremer Preisausschläge, sowohl nach unten als auch nach oben.

Die Praxis hat gezeigt, daß zwei zusätzliche Einschränkungen der preisstabilisierenden Wirksamkeit von Interventionen im Rahmen der INRA auftreten. Zum einen kommt es immer wieder zu einer Art „Crowding Out“ der Lagerinvestitionen, d. h. zu Verdrängungseffekten zwischen den zentralen Bufferstock-Operationen der INRA und der Lagerhaltungspolitik kommerzieller Marktteilnehmer (Hoffmeyer 1988, S. 65 f.). Zum anderen verliert Naturkautschuk wie andere agrarische Rohstoffe mit zunehmender Lagerungsdauer an Qualität, so daß Lagerverkäufe nicht direkt dem Marktangebot an frischem Kautschuk zugerechnet werden können und daher nur einen eingeschränkten Einfluß auf die Preise ausüben.

Diese gegenläufigen Wirkungen sind jedoch nicht zur vollständigen Kompensation der positiven Effekte der Bufferstock-Operationen geeignet. Herrmann, Burger und Smit (1993, S. 174 ff.) ermitteln die Preisstabilisierungseffekte des INRA unter Berücksichtigung dieser Einflüsse durch Simulation der Preisentwicklung, wenn die Eingriffe des zentralen Ausgleichslagers nicht stattgefunden hätten. Die extremen Preisausschläge dieser simulierten Preisreihe liegen deutlich über denen der tatsächlichen Preisentwicklung. Die Untersuchung bestätigt also, daß von dem Abkommen eine gewisse Stabilisierungswirkung ausgeht.

Die Autoren weisen jedoch darauf hin, daß diese Art der Stabilisierungswirkung nicht mit einer geringeren Unsicherheit bezüglich künftiger Preise verwechselt werden darf. Eine solche bessere Berechenbarkeit zukünftiger Preise ist lang- und mittelfristig durch das Abkommen nicht zu erreichen. Das Abkommen will letztlich Markttrends nicht verhindern und sieht daher eine regelmäßige Überprüfung und Anpassung der Preisbänder nach vorgegebenem Schlüssel vor. Mittel- und langfristige Preisentwicklungen werden nach wie vor über den Markt, d. h. über Angebot und Nachfrage bestimmt.

Würde das Abkommen eine stärkere Regulierung vorsehen, d. h. das Preisband verengen oder seine Anpassung nicht erlauben, könnte zwar während der Funktionstätigkeit der Bufferstocks die Stabilisierung verstärkt werden. Es bestünde jedoch ein erhebliches Risiko, daß diese Funktionstätigkeit bald zum Erliegen käme, da entweder der Lagerbestand erschöpft oder die Lagerbestandsobergrenze erreicht wäre. In diesem Moment würde die Marktanpassung dann schlagartig erfolgen, was insgesamt eine deutlich größere Instabilität bedeuten könnte als eine von vornherein am Markt orientierte Entwicklung. Die

relativ starke Konformität des INRA mit der Marktentwicklung hat dazu geführt, daß dieses Abkommen im Gegensatz zu anderen Rohstoffabkommen im Betrachtungszeitraum gewisse Erfolge verzeichnen konnte. Das Beispiel des Jahres 1988 zeigt aber, daß auch die verhältnismäßig geringen Regulierungsmaßnahmen des INRA bereits das Risiko des Scheiterns mit sich bringen. Der Trade-off ist offensichtlich: Je stärker sich ein Abkommen am Markt orientiert, desto geringer sind die Möglichkeiten einer Preisstabilisierung gegenüber der Situation des freien Marktes. Je weniger sich jedoch ein Abkommen am Markt orientiert, desto größer ist das Risiko des völligen Zusammenbruchs des betreffenden Stabilisierungsmechanismus und eines damit verbundenen schlagartigen Preissprungs. Eine völlig unregulierte Preisentwicklung auf dem freien Markt kann stabiler sein als schließlich scheiternde Regulierungsversuche. Dieser Aspekt wird bei der Behandlung der weiteren Rohstoff-Abkommen wieder von Bedeutung sein.

Die relativ marktkonforme Festlegung des Preisbandes im Rahmen des INRA hat dazu geführt, daß Bufferstock-Interventionen zum Teil zur Preissteigerung, zum Teil zur Preissenkung eingesetzt wurden. So profitierten 1982/83 und 1986 die Erzeugerländer, 1988/89 hingegen die Verbraucherländer direkt von der Preisbeeinflussung durch das INRA. Da die Kautschukimporte der Bundesrepublik Deutschland während des Betrachtungszeitraums tendenziell angestiegen sind, hat sie vermutlich aus der späteren preissenkenden Wirkung des Abkommens einen Nutzen gezogen, der die vorausgegangenen Verluste aus der preishebenden Wirkung eher etwas übersteigt. Für die EG insgesamt ermitteln Herrmann, Burger und Smit (1993, S. 179) anhand ihres Simulationsmodells, daß sich Gewinn und Verlust in etwa ausgleichen.

Als verhältnismäßig marktnahes Preisstabilisierungsinstrument sind die Bufferstock-Operationen des INRA nicht geeignet, aus entwicklungspolitischer Sicht möglicherweise erwünschte Transferleistungen an die produzierenden Entwicklungsländer zu leisten. Es erscheint jedoch ohnehin sehr viel sinnvoller, solche Transfers nicht mit Rohstoffpreisstabilisierungsmaßnahmen zu verbinden, da diese Maßnahmen sich nicht an der Bedürftigkeit eines Landes, sondern am Ausmaß seiner Rohstoffproduktion orientieren. Entwicklungspolitische Umverteilungsmaßnahmen mit Preisregulierungen zu verknüpfen, setzt zudem falsche Produktionsanreize, die einer verstärkten Diversifikation entgegenwirken und somit die wirtschaftliche Entwicklung der Empfängerländer langfristig negativ beeinflussen.

Insgesamt ist das Internationale Kautschukabkommen bisher durchaus positiv zu beurteilen. Sein langfristiger Erfolg hängt jedoch entscheidend davon ab, ob es sich auch in Zukunft flexibel genug an neuere Marktentwicklungen anpaßt.

2.2 Zinnpreisentwicklung

Betrachtet man die Entwicklung der Zinnpreise von 1980 bis 1993, so fällt zunächst der in zwei Schritten erfolgende massive Preisverfall im Jahr 1986 ins

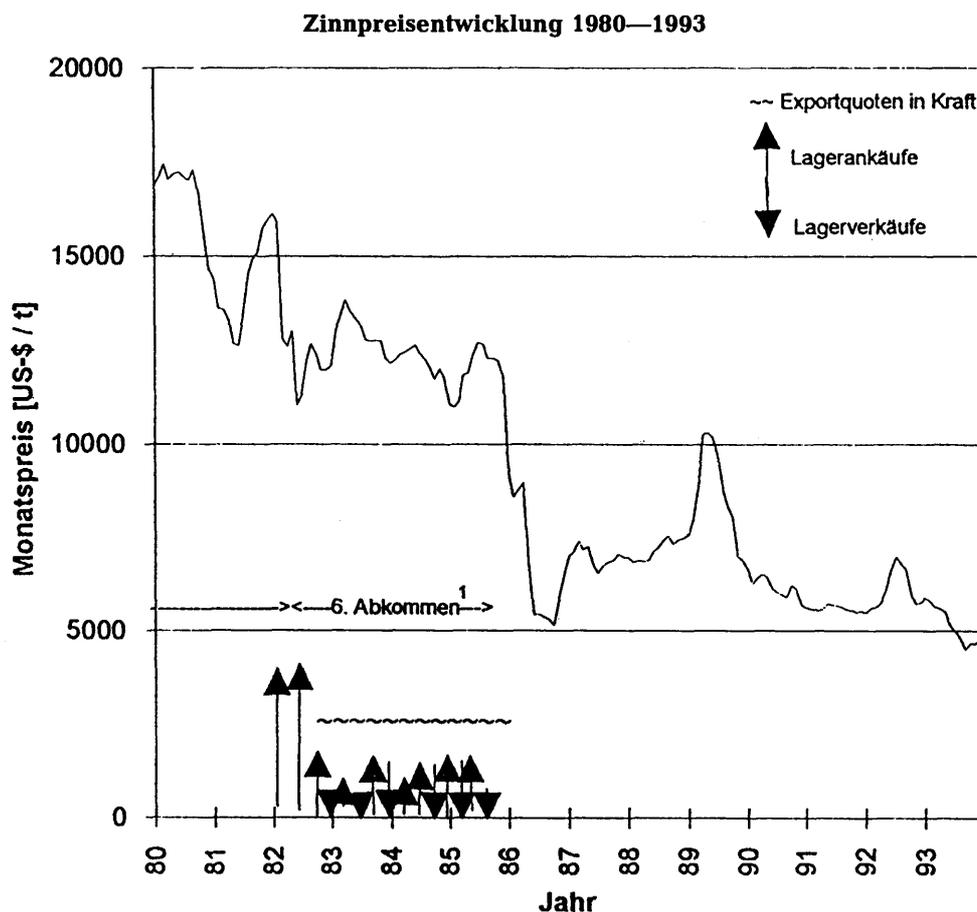
Auge. Dieser Preisverfall ist auf das Scheitern des Internationalen Zinnabkommens zurückzuführen, nachdem Ende Oktober 1985 die Interventionen zur Verteidigung der unteren Preisgrenze eingestellt werden mußten, da sie als nicht mehr finanzierbar angesehen wurden. Nach einem steilen Anstieg der Zinnpreise in den 70er Jahren bestand das offensichtliche Bestreben der Erzeugerländer, die Preise auf dem einmal erreichten hohen Niveau zu stabilisieren. So wurde das für Bufferstock-Operationen relevante Preisband Ende 1981, orientiert am Preishöchststand von 1980, nochmals nach oben verschoben, obgleich schon Anfang 1981 ein deutlicher Preiseinbruch stattgefunden hatte, der nur durch eher spekulative Zinnkäufe zwischen Juni 1981 und Februar 1982 kurzzeitig aufgefangen werden konnte.

Insgesamt war die erste Hälfte der 80er Jahre von Überangebot geprägt, so daß die verfolgte Hochpreispolitik einen ständigen Kampf gegen den inzwischen abwärts gerichteten Markttrend mit sich brachte (Hoffmeyer 1988, S. 128f.). Die Zinnkäufe durch den Leiter des zentralen Ausgleichslagers konnten diesem Trend nicht dauerhaft entgegenwirken. Trotz der bedeutenden Erhöhung des verpflichtend zu finanzierenden Interventionsbestandes von 20 000 t auf

50 000 t im Rahmen des Sechsten Internationalen Zinnabkommens vom 1. Juli 1982 war nach wenigen Monaten die Obergrenze des zentralen Ausgleichslagers erreicht. Allein im Jahr 1982 wurden durch den Leiter des zentralen Ausgleichslagers Käufe von 51 700 t Zinn getätigt, so daß der Lagerbestand am Jahresende insgesamt 52 700 t betrug (Hoffmeyer 1988, S. 131). Damit war der Interventionsmechanismus der Bufferstocks weitgehend außer Kraft gesetzt. Auch der Einsatz der im Abkommen als zusätzliches Instrument zur Verteidigung der unteren Preisgrenze vorgesehenen Exportquoten konnte dem Preisdruck nur begrenzt entgegenwirken, da nach dem Ausscheiden des bedeutenden Erzeugerlandes Bolivien nur noch knapp 70 v. H. von Zinnmetalexport und Zinnkonzentratproduktion in Händen der Mitgliedsländer lag. Zudem wurden die Exportquoten auch von Mitgliedsländern verstärkt umgangen. Der Versuch, den Zinnpreis gegen den Markttrend auf hohem Niveau zu halten, war somit zum Scheitern verurteilt.

Im Gegensatz zum oben dargestellten Kautschukabkommen wurde das Preisband im Rahmen des Internationalen Zinnabkommens nie nach unten, sondern allein nach oben verschoben. Dies konnte nur so lange dauerhaft gutgehen, wie der allgemeine Preistrend

Abbildung 2



¹ Darstellung nur bis zum Ende der Funktionsfähigkeit der Wirtschaftsklauseln.

Quelle: H. J. Timm, Der HWWA-Index der Rohstoffpreise — Methodik — Wirtschafts- und entwicklungspolitische Bedeutung, Bremen, März 1987, S. 31 ff. und HWWA-Datenbank.

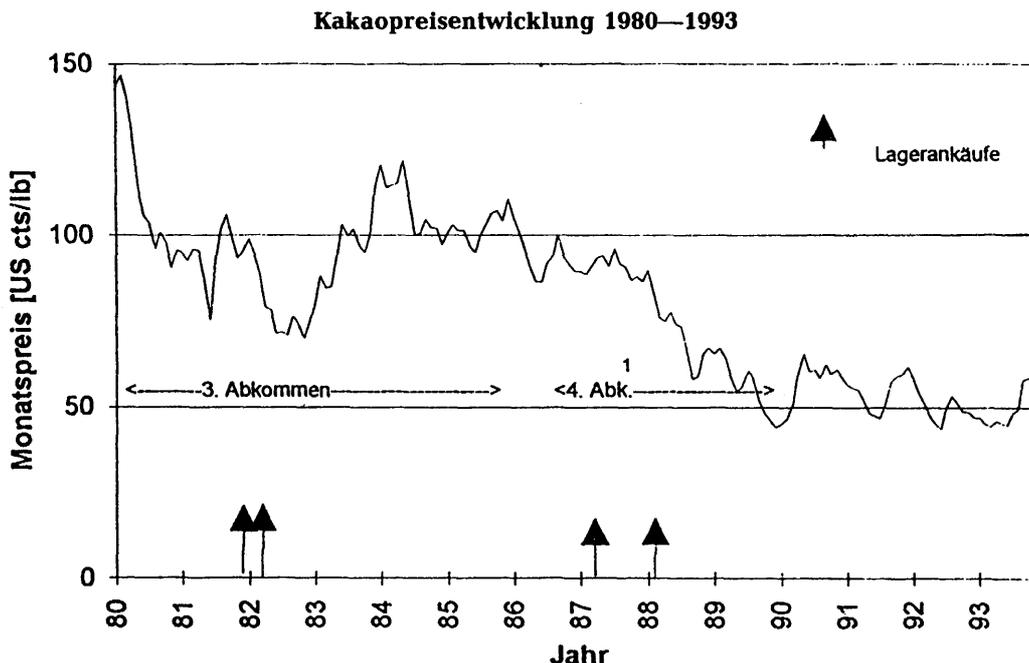
nach oben gerichtet war. Der Preissturz im Jahr 1986 zeigte, wie weit sich der regulierte Preis seit 1980 von der Marktentwicklung entfernt hatte. Insgesamt muß also davon ausgegangen werden, daß das Internationale Zinnabkommen seit Anfang der 80er Jahre kaum mehr zur Preisstabilisierung beigetragen hat, sondern vielmehr der Preiserhöhung diene. Diese Preiserhöhung ging zu Lasten der Verbraucherländer wie der Bundesrepublik Deutschland und muß somit als ein Teil der Folgekosten des Abkommens betrachtet werden. Sollte aus entwicklungspolitischen Gründen ein Transfer angestrebt worden sein, so läßt sich dessen Effizienz nicht nur im allokativen, sondern auch im distributiven Sinne in Frage stellen. Die Gründe gleichen denen, die in Zusammenhang mit dem Internationalen Kautschukabkommen bereits genannt worden sind. Die Aufteilung der Erzeuger- und Verbraucherländer in Entwicklungs- bzw. Industrieländer ist zudem keineswegs eindeutig. So gehören Indien und Ecuador zu den Importnationen und leisten damit Transfers an bereits recht weit entwickelte ostasiatische Staaten wie Malaysia. Das Internationale Zinnabkommen kann in seiner Ausprägung der 80er Jahre somit nur negativ beurteilt werden.

2.3 Kakaopreisentwicklung

Wie das Internationale Zinnabkommen war auch das Internationale Kakao-Abkommen seit Beginn der 80er Jahre durch ein zu hoch angesetztes Preisband gekennzeichnet, das zu einer frühzeitigen Erhöhung der Lagerbestände bis zur äußersten Finanzierungsgrenze führte und damit eine weitere Preisstabilisierung unmöglich machte. Die ökonomischen Klauseln

des Abkommens von 1980 traten im Herbst 1981 in Kraft. Da der Preis bereits zu diesem Zeitpunkt weit unter dem unteren Interventionspreis lag, der in Anlehnung an die hohen Preise der späten 70er Jahre bei 110 US cts/lb festgesetzt worden war, erfolgten unmittelbar große Käufe durch den Leiter des zentralen Ausgleichslagers. Bereits in Erwartung dieser Intervention erfolgten spekulative Käufe, die den Preis nach oben trieben und die Wirkung der Bufferstock-Operationen unterstützten (Tewes 1988, S. 243). Dennoch blieb der Preis unterhalb der unteren Interventionsgrenze, die für Bufferstock-Operationen bereitgestellten Finanzmittel waren im Februar 1982 erschöpft, die Preise sanken und das Abkommen blieb bis zum Ende seiner Laufzeit ohne jede Möglichkeit der Einflußnahme. Zwar war im Rahmen des Abkommens eine automatische Senkung des Interventionspreises — ähnlich wie beim Internationalen Kautschukabkommen — vorgesehen, die Mitte 1982 in Kraft trat; sie war jedoch so gering, daß nur in acht Monaten der gesamten Abkommensperiode der untere Interventionspreis vom Monatsdurchschnittspreis überschritten wurde. Im Abkommen von 1986 wurde nach langem Ringen auf Drängen der Verbraucherländer das Preisband so weit gesenkt, daß der Referenzpreis, an dem sich die untere und obere Interventionsgrenze orientierten, in etwa dem Mittelwert der Preise der vorangegangenen drei Jahre entsprach. Bis das neue Abkommen jedoch im Januar 1987 in Kraft trat, zeichnete sich bereits ab, daß die aktuellen Preise noch niedriger liegen würden. Die Weigerung der Erzeugerländer, eine weitere angemessene Anpassung des Preisbandes vorzunehmen, führte erneut zum sofortigen Erreichen der Finanzierungsgrenzen und damit zur Handlungsunfähigkeit.

Abbildung 3



¹ Darstellung nur bis zum Ende der Funktionsfähigkeit der Wirtschaftsklauseln.

Quelle: H. J. Timm, Der HWWA-Index der Rohstoffpreise — Methodik — Wirtschafts- und entwicklungspolitische Bedeutung, Bremen, März 1987, S. 31 ff. und HWWA-Datenbank.

Auch das begrenzte Einlenken im Januar 1988 konnte ein Scheitern des Abkommens letztlich nicht mehr verhindern. Das als Notmaßnahme zur Preissicherung im Abkommen von 1986 vorgesehene Marktrückhaltesystem kam nicht mehr zum Einsatz.

Offensichtlich kann die Stabilisierungswirkung der beiden betrachteten Kakao-Abkommen bestenfalls in geringen punktuellen Preisstütungen im Herbst 1981/Frühjahr 1982 und im Sommer 1987 gesehen werden. Die Preisentwicklung 1981/82 kann jedoch auch als kurzfristige Abweichung nach oben und damit als zusätzlich destabilisierend betrachtet werden.

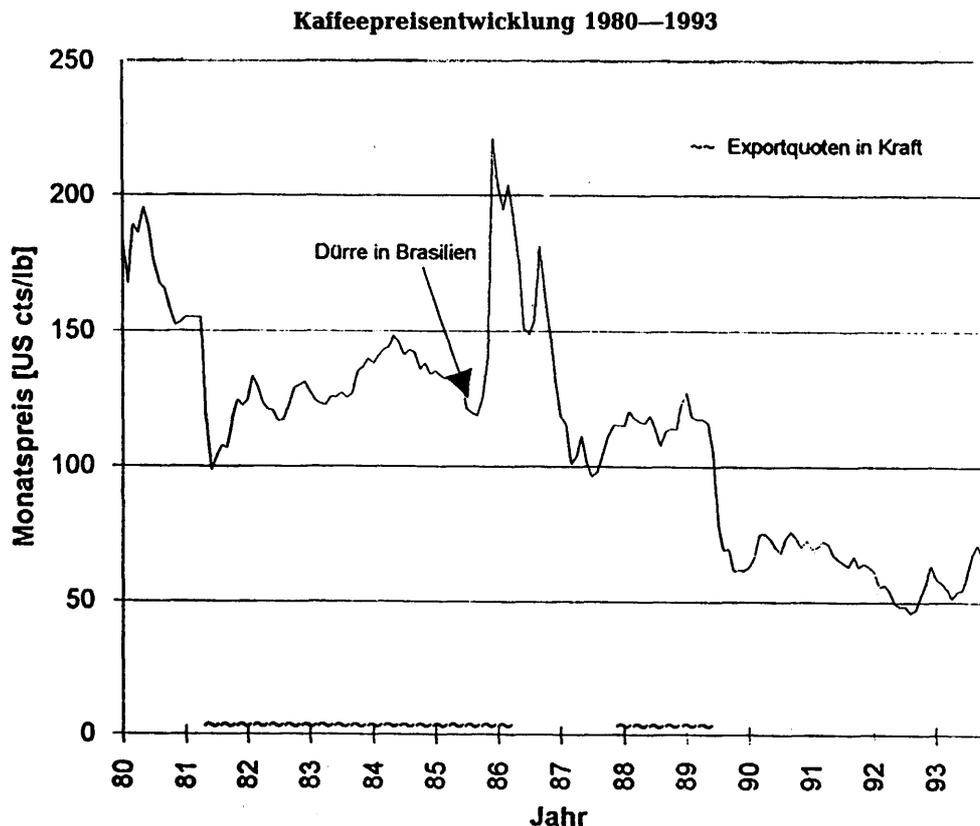
Aufgrund der geringen Wirkung des Abkommens, während seine Wirtschaftsklauseln in Kraft waren, ist auch kein einschneidender Preissprung nach deren Zusammenbruch zu erkennen. Die Internationalen Kakao-Abkommen seit 1980 waren also aus stabilisierungspolitischer Sicht weder hilfreich noch schädlich, sondern schlicht wirkungslos. In den Jahren 1981/82 und 1987/88 führten sie durch kurzfristige Preisstützung zu gewissen Transfers der Verbraucher- an die Erzeugerländer, deren Sinn aus denselben Gründen fraglich ist, die bei den oben diskutierten Abkommen angesprochen wurden. Wie das Internationale Zinnabkommen mußte auch das Internationale Kakao-Abkommen an seinem Kampf gegen den Markttrend scheitern.

2.4 Kaffeepreisentwicklung

Betrachtet man die Entwicklung der Kaffeepreise seit 1980, so ist bis zur Suspendierung der Quoten Mitte 1989 eine Preisuntergrenze bei etwa 120 US cts/lb festzustellen, die nur in zwei Fällen deutlich durchbrochen wird. Das kurzfristige Absinken der Monatsdurchschnittspreise auf 100 US cts/lb im Frühsommer 1981 während der Anfangsphase der ersten Quoteneinsetzung im Rahmen des Abkommens von 1976 wiederholt sich im Jahr 1987. Zu diesem Zeitpunkt bestanden jedoch keine Quoten, da die Weltangebotsmenge 1986 wegen einer Dürreperiode im Hauptkaffee-Exportland Brasilien stark zurückgegangen und die Regulierung des Kaffeemarktes daher kurzfristig außer Kraft gesetzt worden war. Als eine Einigung über neue Quoten zustande kam, stiegen die Preise unmittelbar wieder an. Es bleibt also festzuhalten, daß das Quotensystem des Internationalen Kaffeeabkommens, soweit es in Kraft war, seit Ende 1981 ein Absinken der Kaffeepreise unter etwa 120 US cts/lb erfolgreich verhindert hat. Erhebliche Preisabweichungen nach oben fanden jedoch statt.

Dies lag offensichtlich an der Konstruktion des Regulierungsmechanismus selbst: Die Durchsetzung einer Quote ist gleichbedeutend mit einer künstlichen Angebotsverknappung, durch die eine Preissteigerung, niemals aber eine Preissenkung hervorgerufen werden kann. Ein Quotenmechanismus dient damit naturgemäß weniger einer Preisstabilisierung, als

Abbildung 4



Quelle: H. J. Timm, Der HWWA-Index der Rohstoffpreise — Methodik — Wirtschafts- und entwicklungspolitische Bedeutung, Bremen, März 1987, S. 31 ff. und HWWA-Datenbank.

vielmehr einer Verschiebung des Durchschnittspreises nach oben. Nachdem 1989 keine weitere Einigung über Quotenzuteilungen mehr zustande kam, brach der Preis sofort zusammen. Das Ausmaß des Preissturzes zeigte, wie weit man sich durch die Regulierungsmaßnahmen von der Marktentwicklung entfernt hatte. Da für alle Erzeugerländer ein Anreiz bestand, sich mit zugeteilten Quoten, die die eigenen Exporte einschränken, nicht zufrieden zu geben, und daher nicht nur höhere Quotenzuteilungen zu fordern, sondern die zugeteilten Quoten auch auf dem Parallelmarkt zu umgehen, war das Quotenabkommen sehr instabil. Zu diesem auch bei allen Kartellen anzutreffendem Problem kam hinzu, daß die Internationale Kaffeorganisation eine sehr große Zahl von Mitgliedsländern besitzt, zu denen ferner die Verbraucherstaaten gehören, die naturgemäß in verschiedenen Bereichen andere Interessen vertreten als die Erzeugerländer. Somit war das Scheitern der Verhandlungen über den Quotenmechanismus im Rahmen der ICO vorprogrammiert. Bei Quoten, die den Preis so weit vom tatsächlichen Marktpreis entfernt halten, wie dies bisher geschehen ist, ist damit auch ein periodischer Preisrutsch, d. h. ein langfristig stark schwankendes Preisniveau zu erwarten.

Seit 1989 ist das Preisniveau auf sehr niedrigem Niveau weitgehend konstant geblieben. Am 1. Oktober 1993 kam es zu einem Kartellabschluß der bedeutendsten Erzeugerländer, dessen Wirkung bis Ende 1993 jedoch begrenzt war. Langfristig ist am ehesten dann mit einem stabilen Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage zu rechnen, wenn von allen bisherigen Regulierungsmaßnahmen abgesehen wird. Der am 30. März 1994 verabschiedete Vertragstext für das neue Kaffee-Abkommen weist daher in die richtige Richtung. Bei freiem Markt ist langfristig mit einem Rückgang des Kaffeeangebots zu rechnen, da die Produktion zum augenblicklichen Preis in vielen Ländern nicht mehr kostendeckend ist. Solange jedoch Hoffnung auf Quoten- oder Kartellabkommen gesetzt wird, liegt es im Interesse der Erzeugerstaaten, auch regulierungsfreie Zwischenzeiträume durch Subventionierung der Produzenten zu überbrücken und die Produktion gegebenenfalls sogar zu erhöhen, um einen höheren Anteil an der zukünftigen Quote zu erzielen. So erklärt sich, warum das Preisniveau auch mehrere Jahre nach der Suspendierung des Quotensystems noch nicht wieder angestiegen ist. Ohne Regulierung ist langfristig mit einem durchschnittlichen Niveau der Kaffeepreise zu rechnen, das zur Kostendeckung für die dann noch im Markt verbliebenen Anbieter ausreicht, aber deutlich unter dem Preisniveau bei funktionierendem Quotensystem liegt.

In Hinblick auf Preisstabilisierung hat das Internationale Kaffee-Abkommen offensichtlich versagt. Durch den Quotenmechanismus in erster Linie angestrebt und auch erzielt wurde eine Preisniveauerhöhung. Dies liegt nicht im Interesse der Verbraucherländer wie der Bundesrepublik Deutschland, sondern stellt Folgekosten dar. Die aufgrund heute vorherrschender Tiefpreise auftretenden Qualitätsverluste sind ein Phänomen, mit dem nur kurzfristig gerechnet werden muß. Zu einer Situation, in der plötzlich für viele Produzenten der Anbau von Kaffee bei gleichbleiben-

dem Einsatz von Arbeitskraft und Produktionsmitteln nicht rentabel ist, so daß die Qualität des Produktes leidet, kann es zudem nur aufgrund vorheriger Regulierungsmaßnahmen kommen. Ohne Regulierung bleiben dauerhaft nur die produktivsten Anbieter im Markt. Für diese jedoch lohnt sich auch bei geringeren Preisen die Produktion. Qualitätsverluste können also nicht als Argument aus Verbrauchersicht für hohe Kaffeepreise dienen. Die Situation des freien Marktes wird zudem zu einem nachfragegerechten Angebot an Qualitätssorten führen, so daß unter diesem Aspekt sogar mit einem qualitativ hochwertigeren Kaffeeangebot gerechnet werden kann.

Auch in Hinblick auf entwicklungspolitische Umverteilungsziele erscheint eine Preiserhöhung durch ein Quotensystem wenig sinnvoll. Neben den bereits im Zusammenhang mit anderen Abkommen genannten distributiven Nachteilen gegenüber direkt bedürfnisorientierten Transfers und den damit verbundenen Opportunitätskosten tritt bei Kaffee wegen des nicht zu verhindernden Parallelmarktes mit günstigeren Preisen eine indirekte Subventionierung von Nichtmitgliedsverbraucherstaaten auf. Dadurch entstehen zusätzliche ungewollte Distributionseffekte. Der bisherige Marktregulierungsmechanismus der ICO ist daher nicht als geeignete Maßnahme deutscher Rohstoffpolitik zu betrachten.

3. Handelseffekte: Warenströme und Erlösentwicklung

Die mit Hilfe der marktregulierenden Abkommen angestrebten Preisziele sind letztlich nur als Unterziele zu Erlöszielen zu verstehen. Daher wird im folgenden der Zusammenhang zwischen Preisen und Exportmengen der bereits betrachteten Rohstoffe hergestellt. Untersucht wird dabei jedoch nur der Handel mit der Bundesrepublik Deutschland, um mit den Exporterlösen der Erzeugerländer gleichzeitig die deutschen Ausgaben für diese Rohstoffe darstellen zu können. Geht man davon aus, daß sich die deutsche Nachfrageentwicklung nicht wesentlich von der anderer Verbraucherstaaten unterscheidet, so läßt sich die Erhöhung oder Stabilisierung der Exporterlöse der Erzeugerländer aus dem Handel mit der Bundesrepublik Deutschland als Hinweis auf eine allgemeine Erhöhung bzw. Stabilisierung ihrer Rohstoffexporterlöse verstehen.

3.1 Deutsche Naturkautschukimporte

Die Naturkautschukimporte³⁾ der Bundesrepublik Deutschland entwickelten sich seit dem Internationalen Naturkautschuk-Übereinkommen von 1979 wie in Abbildung 5 dargestellt: In der ersten Hälfte der 80er Jahre sanken sie von 281 Mio. US-\$ (1980) auf 186 Mio. US-\$ (1985). Bis 1988 stiegen sie hingegen im Durchschnitt jährlich um 13,5 v. H., so daß die Bundesrepublik Deutschland 1988 Kautschuk im Wert von

³⁾ Soweit in diesem Kapitel von Importen gesprochen wird, sind immer die Importwerte (= Menge · Preis) darunter zu verstehen. Sind allein die Mengen gemeint, so wird explizit von Importmengen gesprochen. Analog dazu wird der Ausdruck Exporte bzw. Exportmengen gebraucht.

272 Mio. US-\$ einführte. Seit 1990 sind Preise und Importmengen relativ unverändert; die Importwerte liegen zwischen 211 und 224 Mio. US-\$ (vgl. Tabelle 2). Die wichtigsten Herkunftsländer deutscher Naturkautschukimporte sind Malaysia, Indonesien, Thailand, die Elfenbeinküste, Kamerun und Sri Lanka. Sie sind mit Ausnahme Kameruns alle Mitgliedsländer des im Oktober 1987 in Kraft getretenen 2. Internationalen Kautschukabkommens INRA II. Auffällig sind Spitzenwerte ihrer Exporterlöse im Jahr 1988. Thailand konnte z. B. in diesem Jahr seine Erlöse um 28 v. H. steigern, Malaysia um 22 v. H. Diese Erlössteigerung ist auf hohe Weltmarktpreise zurückzuführen, auf die Deutschland nicht mit einem Nachfragerückgang reagierte. Zwischen den Weltmarktpreisen für Naturkautschuk und den deutschen Importen läßt sich generell im Betrachtungszeitraum von 1980 bis 1993 kein signifikanter Zusammenhang erkennen (vgl. Anhang zu Kapitel IV.3). Vergleicht man jedoch die Importentwicklung von Naturkautschuk mit der von Kautschuk insgesamt, so läßt sich ein durch die zeitweilig hohen Naturkautschukpreise hervorgerufener Substitutionseffekt zugunsten von Synthetikautschuk feststellen, der auch noch Anfang der 90er Jahre negative Auswirkungen auf die Importmengen zeigt. Es ist daher davon auszugehen, daß langfristig durchaus ein Zusammenhang zwischen Naturkautschukpreisen und -importnachfrage besteht.

Seit 1990 sind keine allzu großen Schwankungen der deutschen Kautschukimporte mehr zu verzeichnen. Nur Kamerun konnte seine Exporte nach Deutschland in dieser Zeit verdoppeln. Diese im Verhältnis zu anderen Erzeugerstaaten außergewöhnliche Entwicklung läßt sich jedoch nicht darauf zurückführen, daß gerade Kamerun INRA II nicht beigetreten ist. Es muß vielmehr beachtet werden, daß große Naturkau-

tschukproduzenten wie insbesondere Malaysia in den letzten Jahren vermehrt diversifiziert und ihr Angebot an Naturkautschuk deshalb nicht ausgeweitet haben.

Über den Einfluß der Internationalen Naturkautschuk-Übereinkommen auf Erlöshöhe und -stabilität, läßt sich folgende Aussage treffen:

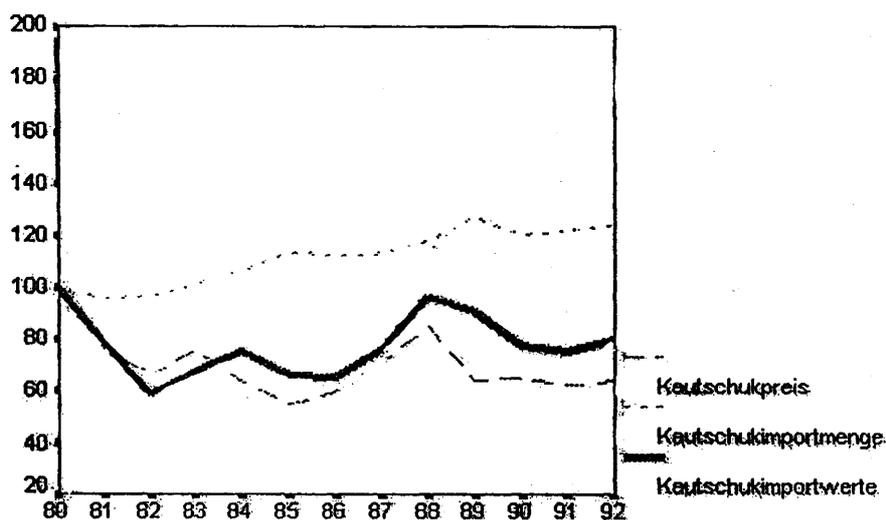
Da die Preisentwicklung durch Bufferstock-Operationen innerhalb der Abkommenslaufzeit sowohl nach oben als auch nach unten beeinflusst wurde, ist im Schnitt kein Einfluß auf die Exporterlöse der Erzeugerländer bzw. die Importwerte der Bundesrepublik Deutschland aufgetreten.

Auf Erzeugerländer, die wie Malaysia ihr Angebot an Naturkautschuk im Laufe der 80er Jahre insgesamt eher eingeschränkt haben, haben sich die preissteigernden und damit erlöserhöhenden Lagerankäufe zu Beginn dieses Zeitraums stärker ausgewirkt als die erlösdämpfenden Lagerverkäufe 1987/88. Umgekehrt hatten Länder, die ihr — wie Indonesien und Thailand — Angebot während des Betrachtungszeitraums erhöhten, durch die Bufferstock-Operationen gewisse Verluste hinzunehmen.

Inwieweit sich die preisstabilisierenden Bufferstock-Operationen auch auf die Exporterlöse der Erzeugerländer stabilisierend ausgewirkt haben, ist nicht eindeutig zu beantworten. Die Antwort hängt von der jeweiligen Mengentwicklung ab. In den Jahren 1982 und 1985/86, in denen preisstützende Lagerankäufe durch den Leiter des Internationalen Ausgleichslagers getätigt wurden, lagen in einigen Ländern die Exporterlöse — zumindest aus ihrem Handel mit der Bundesrepublik Deutschland — sogar über dem Niveau des vorangegangenen und/oder darauffolgenden Jahres. 1985 waren hiervon vier der sechs Haupt-

Abbildung 5

Der Naturkautschukimport der Bundesrepublik Deutschland¹⁾: Preise, Mengen und Werte (1980=100)



¹⁾ Ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.

Quelle: OECD, Foreign Trade by Commodities (Magnetband, Serie C), Paris 1993.

H. J. Timm, Der HWWA-Index der Rohstoffpreise — Methodik — Wirtschafts- und entwicklungspolitische Bedeutung, Bremen, März 1987, S. 31 ff. und HWWA-Datenbank.

Tabelle 2

**Die Naturkautschukimporte (SITC 232/231¹⁾ der Bundesrepublik Deutschland²⁾
aus einigen wichtigen Naturkautschuk exportierenden Ländern**

(1980—1992, in 1 000 US-\$)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	1 000 US-\$												
Insgesamt . . .	281 344	220 888	165 866	190 443	212 374	185 595	183 742	215 025	271 704	255 675	218 246	211 453	244 130
Elfenbeinküste	5 137	3 455	2 551	5 786	7 715	8 899	9 345	11 784	15 078	18 434	13 500	13 013	13 832
Kamerun	786	705	1 075	869	1 030	2 241	1 633	1 361	2 450	3 510	4 208	8 644	9 572
Sri Lanka	9 555	7 882	6 719	8 078	6 650	5 388	6 352	6 158	7 504	8 807	9 020	7 780	7 413
Thailand	21 178	10 047	6 607	7 365	12 098	16 199	23 383	27 349	41 315	45 365	34 550	39 375	32 627
Malaysia	156 920	121 835	89 976	102 507	137 119	111 199	97 707	120 262	146 337	127 512	106 960	94 882	102 944
Indonesien . . .	30 393	21 287	23 313	30 552	34 916	33 881	30 632	34 563	38 667	34 543	31 725	30 079	36 917

1) Seit 1988 gilt die Zuordnung nach Revision 3. SITC 231 der Revision 3 entspricht in etwa SITC 232 der Revision 2. Die Höhe der Importe, die nach Revision 2 in SITC 232 beinhaltet waren und in SITC 231 nach Revision 3 nicht berücksichtigt werden, sowie die Importe, die nach Revision 3 unter SITC 231 erfaßt werden, zuvor jedoch einen Teil von SITC 621 und nicht von SITC 232 darstellten, läßt sich nicht genau beziffern und muß daher hier vernachlässigt werden.

2) Ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.

Quelle: OECD, Foreign Trade by Commodities (Magnetband, Serie C), Paris 1993.

exporteure von Naturkautschuk nach Deutschland betroffen. In Thailand und der Elfenbeinküste lagen die im Vergleich zum Vorjahr höheren Erlöse jedoch im Trend ihrer Exportentwicklung, so daß von einer erlösdestabilisierenden Wirkung der Bufferstock-Operationen für sie nicht gesprochen werden kann.

Betrachtet man die Exporterlöse der verschiedenen Staaten im Jahr 1988, als Lagerverkäufe zu einer Abschwächung des nachfrageinduzierten Preisanstiegs führten, so läßt sich in den meisten Ländern eine erlösstabilisierende Wirkung erkennen. In Sri Lanka und Kamerun waren die Exporte 1988 zwar niedriger als im folgenden Jahr, dies ist jedoch wiederum stärker auf einen allgemeinen Trend ihrer Exportentwicklung zurückzuführen. Auf die Naturkautschukimporte der Bundesrepublik Deutschland insgesamt haben sich alle bisherigen Bufferstock-Eingriffe stabilisierend ausgewirkt. Über das Ausmaß der Stabilisierungswirkung kann jedoch anhand der Tabelle keine Aussage gemacht werden.

3.2 Deutsche Zinnimporte

Die Zinnimporte der Bundesrepublik Deutschland haben sich seit dem Scheitern des Sechsten Zinnabkommens im Oktober 1985 auf einem, verglichen mit der ersten Hälfte der 80er Jahre, niedrigem Niveau stabilisiert (Abbildung 6). 1992 wurde Zinn im Wert von 145 Mio. US-\$ importiert; von 1980 bis 1985 betrug der durchschnittliche Importwert jährlich 240 Mio. US-\$. Die importierten Mengen stiegen seit 1983, einem konstanten Aufwärtstrend folgend, gleichmäßig an. Nach dem Zusammenbruch des Internationalen Zinnabkommens 1985 stürzten die Zinnpreise auf die Hälfte des Vorjahresniveaus und

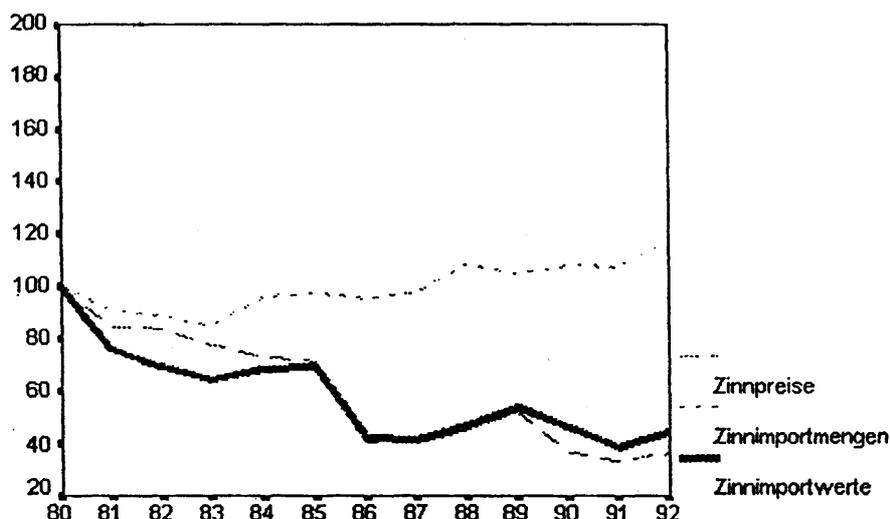
befinden sich 1993, nach einer Erholungsphase von 1987 bis 1990, noch auf derselben Höhe.

Die wichtigsten Herkunftsländer deutscher Zinnimporte sind Brasilien, China, Indonesien, Malaysia und Thailand. Betrachtet man die Anteile der verschiedenen Erzeugerländer an den Zinnimporten der Bundesrepublik Deutschland, so fällt die zunehmende Bedeutung Chinas auf, das 1985 noch der kleinste Zinnexporteur der hier aufgeführten Länder war. 1992 ist die Volksrepublik mit Exporten im Wert von rund 27 Mio. US-\$ der zweitgrößte Zinnlieferant für die Bundesrepublik Deutschland und stellt 24 v. H. der insgesamt eingeführten Mengen. Brasilien ist seit 1980 sogar vom kleinsten zum größten Zinnexporteur nach Deutschland aufgestiegen und exportierte 1992 Zinn im Wert von rund 38 Mio. US-\$ in die Bundesrepublik Deutschland (Tabelle 3). Weder China noch Brasilien waren Mitglieder des Sechsten Internationalen Zinnabkommens.

Die Exporterlöse aller aufgeführten Länder aus dem Zinnhandel mit der Bundesrepublik Deutschland sanken nach dem Zusammenbruch des Abkommens unmittelbar um durchschnittlich 50 v. H. Die hohen Erlöse des Jahres 1985 konnten bis heute nicht wieder erzielt werden. 1992 exportieren die genannten Länder Zinn im Wert von 113 Mio. US-\$ in die Bundesrepublik Deutschland, während ihre Exporterlöse 155 Mio. US-\$ betragen. Daß es überhaupt zu einer gewissen Erholung der Exporterlöse seit 1986 kam, ist allein auf die Entwicklung der von der Bundesrepublik Deutschland importierten Zinnmengen zurückzuführen. Diese sind — gerade aufgrund der niedrigen Preise — von 13 210 Tonnen im Jahr 1985 auf 18 618 Tonnen im Jahr 1992 gestiegen. Die negative Korrelation zwischen den deutschen Importen und dem Weltmarktpreis für Zinn erweist sich statistisch als signifikant. Die Preiselastizität deutscher Importe ist jedoch mit einem Betrag von 0,12 nur sehr gering

Abbildung 6

Der Zinnimport der Bundesrepublik Deutschland¹⁾: Preise, Mengen und Werte
(1980 = 100)



¹⁾ Ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.

Quelle: OECD, Foreign Trade by Commodities (Magnetband, Serie C), Paris 1993.

H. J. Timm, Der HWWA-Index der Rohstoffpreise — Methodik — Wirtschafts- und entwicklungspolitische Bedeutung, Bremen, März 1987, S. 31 ff. und HWWA-Datenbank.

(vgl. Anhang zu Kapitel IV.3). Bedeutender erscheinen die langfristigen Auswirkungen der Preisentwicklung. So haben die hohen Zinnpreise der späten 70er Jahre, deren marktgerechtes Absinken durch das Internationale Zinnabkommen noch zu Beginn der 80er Jahre verhindert wurde, zum Einsatz von Substituten und zur Entwicklung neuer Fertigungsverfahren geführt, die eine Verringerung des Zinnverbrauchs ermöglichten. Diese Umstellung der Industrie wirkt sich noch heute negativ auf die Nachfrage aus. Somit hat das Internationale Zinnabkommen zwar kurzfristig über höhere Preise zu Erlössteigerungen der

Zinnerzeugerländer geführt, durch die sich darauf gründende Mengenentwicklung jedoch langfristige Einbußen hervorgerufen.

Betrachtet man den Einfluß des Internationalen Zinnabkommens auf die Stabilität der Exporterlöse nach Deutschland seit 1980, so entsprechen die Überlegungen den Aussagen über Preisstabilisierungswirkungen. Da die Zinnproduktion nicht wie die Produktion von Agrarerzeugnissen von unberechenbaren Faktoren wie dem Wetter abhängt, kann über Preisstabilisierung auch Erlösstabilisierung hervorgerufen wer-

Tabelle 3

Die Zinnimporte (SITC 687) der Bundesrepublik Deutschland¹⁾
aus einigen wichtigen Zinn exportierenden Ländern
(1980—1992, in 1 000 US-\$)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	1 000 US-\$												
Insgesamt	325 735	246 611	224 459	209 195	223 732	226 576	138 662	135 941	152 359	174 734	151 777	126 258	144 887
Brasilien	256	4 518	4 197	5 036	13 667	35 447	19 540	15 470	38 030	52 470	55 916	61 842	38 148
Thailand	87 241	86 543	67 255	31 752	34 545	38 508	17 467	21 670	17 556	15 375	12 465	4 660	7 099
Malaysia	46 503	25 407	28 996	42 691	34 165	40 000	15 968	21 113	15 553	26 245	13 648	10 015	17 981
Indonesien	105 084	64 371	49 958	41 692	41 009	36 724	24 815	11 194	14 462	11 446	7 963	12 921	23 381
VR China	1 020	3 384	799	2 364	477	4 117	1 480	9 801	12 478	13 090	5 015	3 813	26 803

¹⁾ Ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.

Quelle: OECD, Foreign Trade by Commodities (Magnetband, Serie C), Paris 1993.

den. Kurzfristig, das heißt während der Laufzeit der Abkommen, kann von einer eingeschränkten Stabilisierungswirkung gesprochen werden; langfristig — unter Einbeziehung des durch das Abkommen selbst provozierten Preissturzes bei seinem Zusammenbruch — muß von einer eher destabilisierenden Wirkung ausgegangen werden. Dasselbe gilt für die Zinnimporte der Bundesrepublik Deutschland insgesamt.

3.3 Deutsche Kakaoimporte

Die importierten Kakao mengen der Bundesrepublik Deutschland sind seit dem Einstellen der Interventionen des Vierten Internationalen Kakao-Abkommens im Februar 1988 bis 1992 jährlich um etwa 9 v. H. angestiegen. Dies ist in erster Linie auf den Preisverfall nach dem Zusammenbruch des Internationalen Kakao-Abkommens zurückzuführen. Dieser dominierte so stark, daß die große Mengensteigerung nicht zu einer Erhöhung des deutschen Importwerts führte. Die Importe nahmen von 1988 auf 1989 zunächst ab und schwankten seit 1990 nur noch geringfügig um ein Niveau von 650 Mio. US-\$ (1986 betrug der Wert 725 Mio. US-\$). Offensichtlich wurden die sinkenden Preise in dieser Phase durch die zunehmenden Importmengen zumindest voll ausgeglichen.

Der Zusammenhang zwischen deutschen Importmengen und Weltmarktpreisen ist bei Kakao hoch signifikant. Die Importelastizität ist zwar nicht sehr hoch, aber mit einem Betrag von rund 0,6 dennoch deutlich größer als beispielsweise bei Zinn (vgl. Anhang zu Kapitel IV.3). Eine Politik der Preisstützung gegen den Markttrend, wie sie im Rahmen der Internationalen Kakao-Abkommen durchgesetzt wurde, konnte somit

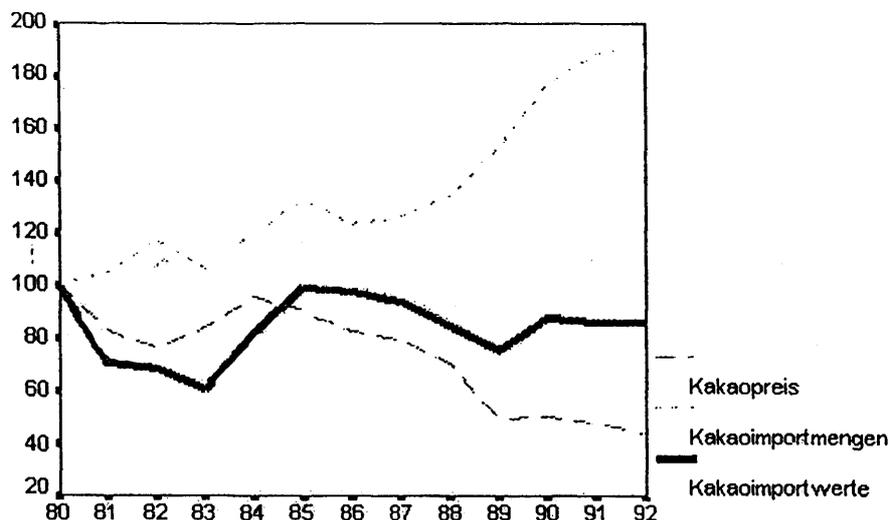
nur in begrenztem Umfang zu kurzfristig höheren Exporterlösen der Erzeugerländer führen.

Die wichtigsten Herkunftsländer deutscher Kakaoimporte sind heute die Elfenbeinküste, Malaysia, Ghana, Indonesien und Nigeria. Mit Ausnahme Malaysias und Indonesiens waren sie Mitgliedsländer des Vierten Internationalen Kakao-Abkommens. Die Exporterlöse der Herkunftsländer entwickelten sich sehr unterschiedlich: Während die Elfenbeinküste, 1992 mit einem Exporterlös von 232 Mio. US-\$ das wichtigste Land für die Bundesrepublik Deutschland, 1988 einen Erlöseinbruch von 220 Mio. US-\$ auf 144 Mio. US-\$ verkräften mußte und bis 1992 das alte Niveau wieder erreichte, konnte Malaysia, als zweitwichtigster Kakaoexporteur, von 1987 bis 1989 seine Erlöse um 170 v. H. steigern (von 37 Mio. US-\$ auf 99 Mio. US-\$) und mußte sich 1992 wieder mit 62 Mio. US-\$ begnügen (vgl. Tabelle 4). Das besonders vom Kakaoexport abhängige Ghana konnte den 1978 erzielten Spitzenwert von 71 Mio. US-\$ bis heute nicht mehr erreichen; nach einem erneuten Exporterlöseinbruch 1988 (von 28 Mio. US-\$ auf 16 Mio. US-\$) konnte es sich jedoch Anfang der 90er Jahre wieder fangen, erzielte 1992 einen Kakaoexporterlös aus dem Handel mit der Bundesrepublik Deutschland von 48 Mio. US-\$ und stellt damit den dritt wichtigsten Kakaoexporteur für die Bundesrepublik Deutschland dar.

Die so unterschiedliche Entwicklung der Exporterlöse aus dem Handel mit der Bundesrepublik Deutschland läßt sich weder allein mit einer Veränderung der Produktionsstruktur in den einzelnen Ländern noch mit wechselnden deutschen Präferenzen für bestimmte Herkunftsorte erklären. Relevanter erscheint vielmehr das bei vielen Agrarprodukten bedeutende Problem der Produktionsunsicherheit zu sein. Die

Abbildung 7

Der Kakaoimport der Bundesrepublik Deutschland¹⁾: Preise, Mengen und Werte
(1980 = 100)



¹⁾ Ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.

Quelle: OECD, Foreign Trade by Commodities (Magnetband, Serie C), Paris 1993.

H. J. Timm, Der HWWA-Index der Rohstoffpreise — Methodik — Wirtschafts- und entwicklungspolitische Bedeutung, Bremen, März 1987, S. 31 ff. und HWWA-Datenbank.

Tabelle 4

**Die Kakaoimporte (SITC 072) der Bundesrepublik Deutschland¹⁾
aus einigen wichtigen Kakao exportierenden Ländern
(1980—1992, in 1 000 US-\$)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	1 000 US-\$												
Insgesamt	743 211	524 368	507 862	451 446	608 724	739 046	725 452	698 987	630 386	558 964	652 870	642 703	640 128
Elfenbeinküste	143 808	131 891	131 345	88 065	157 092	224 944	235 190	221 186	144 364	130 770	189 150	209 612	232 143
Ghana	70 827	53 953	60 869	32 590	28 137	30 234	25 199	28 321	15 941	15 407	28 272	28 027	47 999
Nigeria	68 709	37 498	26 943	49 195	30 667	28 318	22 948	49 208	71 345	36 191	41 434	31 493	19 200
Kamerun	74 299	42 062	46 444	32 286	47 440	52 976	40 607	51 594	41 894	30 881	30 879	12 014	9 693
Ecuador	11 175	5 876	6 022	4 551	7 776	11 981	8 247	8 574	6 739	6 151	6 987	9 101	8 008
Brasilien	58 730	32 660	35 251	33 646	30 644	36 908	27 920	16 138	15 208	9 678	12 394	17 396	8 359
Malaysia	47 944	28 382	22 467	23 642	49 124	46 450	45 364	36 671	67 844	99 129	73 347	66 701	62 475
Indonesien	6 334	5 634	6 054	8 272	18 471	26 717	28 850	37 528	30 139	23 428	29 816	31 425	25 481
Papua N. Guinea	28 913	14 095	15 150	14 240	25 678	32 566	33 054	24 939	30 563	17 252	19 519	10 196	13 816

¹⁾ Ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.

Quelle: OECD, Foreign Trade by Commodities (Magnetband, Serie C), Paris 1993.

jährliche Ernte — und damit die mögliche Exportmenge — ist in hohem Maße wetterabhängig. Die Entwicklung von Produktions- und Exportmengen ist somit von Land zu Land sehr verschieden und beeinflusst auch die Exporterlöse in unterschiedlicher Richtung.

Erlösstabilisierung über eine Preisstabilisierung anzustreben, kann jedoch nur sinnvoll sein, wenn die Produktions- und Exportmengenentwicklung eines Landes nicht ohnehin gegenläufig zur Preisentwicklung erfolgt. Dies wird bei Kakao allerdings immer in einigen Erzeugerstaaten der Fall sein, insbesondere in den großen Exportländern, deren Produktionsrückgang oder -zunahme gerade die Veränderung des Weltmarktpreises hervorruft.

Preisstabilisierung über Bufferstocks erscheint also bei Kakao kein geeignetes Instrument zu sein, um eine Erlösstabilisierung in den Erzeugerländern zu erreichen. Der Marktregulierungsmechanismus des Dritten und Vierten Internationalen Kakao-Abkommens ist damit ganz unabhängig von der tatsächlich erzielten oder nicht erzielten Preisstabilisierungswirkung als Instrument zur Erlösstabilisierung in den Erzeugerstaaten abzulehnen.

Eine Stabilisierung der deutschen Kakaoimporte insgesamt hätte prinzipiell durch eine Preisstabilisierung erfolgen können. Zu erkennen ist jedoch im Jahr 1982 die eher destabilisierende Wirkung, die Lagerverkäufe in Zusammenhang mit den spekulativen Kakaoverkäufen in diesem Jahr hervorgerufen haben. So lag der deutsche Importwert im Jahr 1982 noch deutlich über dem des Jahres 1983, in dem keine Bufferstock-Verkäufe mehr getätigt wurden (vgl. Tabelle 4).

3.4 Deutsche Kaffeeimporte

Die Kaffeeimporte der Bundesrepublik Deutschland entwickelten sich in den letzten Jahren rückläufig:

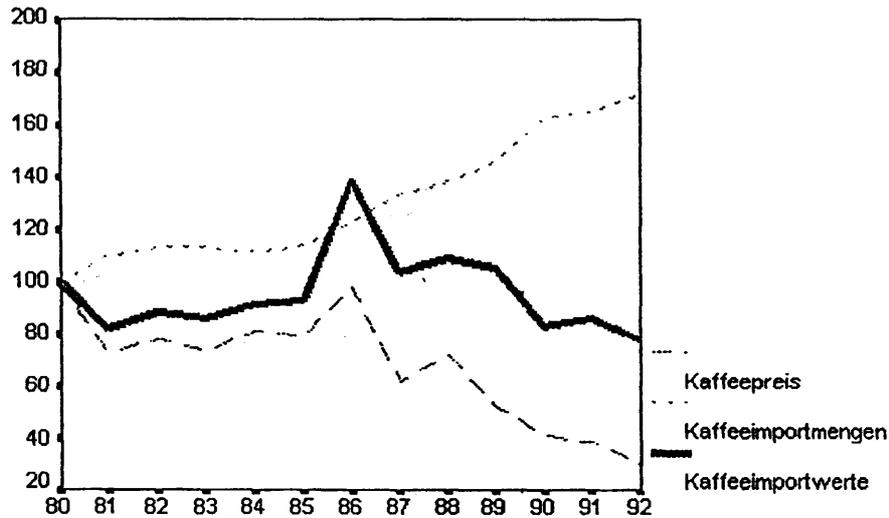
Nach einem kurzzeitig preisbedingten Hochstand von 2,5 Mrd. US-\$ im Jahr 1986 hielten sie sich drei Jahre lang auf einem Niveau von etwa 1,9 Mrd. US-\$ und fielen nach der Suspendierung des Quotenmechanismus des Internationalen Kaffee-Abkommens im Juli 1989 unmittelbar auf etwa 1,5 Mrd. US-\$. In diesen Werten spiegelt sich ein Preisverfall, der jedoch durch Importmengensteigerungen teilweise kompensiert wurde. Die von der Bundesrepublik Deutschland importierten Mengen stiegen seit 1985 jährlich um durchschnittlich 6 v. H. Sieht man vom Ausnahmejahr 1986 ab, so ist zwischen sinkenden Preisen und steigenden Importmengen ein auch statistisch hoch signifikanter Zusammenhang zu erkennen. Die deutsche Importelastizität beträgt etwa 0,47 (vgl. Anhang zu Kapitel IV). Daraus ergibt sich, daß die während ihrer Funktionsfähigkeit preissteigernde Wirkung des Quotenmechanismus nur zu einer eingeschränkten Erlössteigerung der Erzeugerstaaten aus ihrem Handel mit der Bundesrepublik Deutschland geführt hat.

Die wichtigsten Herkunftsländer deutscher Kaffeeimporte sind heute Kolumbien, Brasilien, Kenia und Indonesien. Sie sind alle Mitgliedsländer der Internationalen Kaffeeorganisation. Die Exporterlöse aus dem Kaffeehandel mit der Bundesrepublik Deutschland entwickelten sich für den wichtigsten Produzenten Kolumbien seit 1986 rückläufig: sie fielen um 41 v. H. von 874 Mio. US-\$ im Rekordjahr 1986 auf 512 Mio. US-\$ im Jahr 1992 (vgl. Tabelle 5).

Brasilien, der zweitwichtigste Exporteur im Handel mit der Bundesrepublik Deutschland, verzeichnete hingegen gerade 1986/87 Tiefstwerte bei seinen Kaffee-Exporten. Aufgrund der Dürre im Jahr 1986 war die Angebotsmenge dieses weltgrößten Kaffeeproduzenten stark gesunken. Gerade diese Mißernte hatte zu den Preissteigerungen geführt, von denen andere Erzeugerländer so stark profitierten.

Abbildung 8

Der Kaffeeimport der Bundesrepublik Deutschland¹⁾: Preise, Mengen und Werte (1980=100)



¹⁾ Ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.

Quelle: OECD, Foreign Trade by Commodities (Magnetband, Serie C), Paris 1993.

H. J. Timm, Der HWWA-Index der Rohstoffpreise — Methodik — Wirtschafts- und entwicklungspolitische Bedeutung, Bremen, März 1987, S. 31ff. und HWWA-Datenbank.

Tabelle 5

Die Kaffeeimporte (SITC 071) der Bundesrepublik Deutschland¹⁾ aus einigen wichtigen Kaffee exportierenden Ländern (1980—1992, in 1 000 US-\$)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	1 000 US-\$												
Insgesamt .	1793579	1474391	1591213	1542698	1642090	1668381	2500021	1864447	1958809	1892418	1492477	1540708	1399668
Elfenbeinküste	28256	12430	14270	10586	17515	28675	76746	30101	35078	16349	12699	17908	17214
Kamerun .	60597	48382	49004	39095	50145	45115	83934	29039	41603	36966	27542	30147	21467
Burundi ..	21741	12022	29735	43097	47604	56430	77811	43333	49941	42225	31982	23928	32470
Ruanda ...	17044	11555	16271	23478	65267	76919	94318	68551	58904	41929	35423	35539	24737
Äthiopien .	28353	30490	47223	56737	69840	60024	115600	75191	74044	90206	51117	36299	21926
Uganda ...	17475	14760	24257	29344	34099	29454	32821	17309	24629	26047	11673	16224	13168
Kenya	146687	93186	90794	96345	123998	129412	163657	111714	104957	116429	89899	93044	78838
Tansania ..	66835	71262	65234	58915	90313	45609	102425	60218	57445	59134	46698	49349	28586
Guatemala	82524	61040	46167	29691	21406	26587	50665	48586	66757	65513	36480	37148	40948
El Salvador	203795	199819	143732	151121	118105	99695	135662	100343	167519	105500	96537	95854	41293
Costa Rica	51088	50541	49633	31566	31868	28621	57687	45162	65220	63451	38539	40690	32067
Kolumbien	584713	472979	548435	492974	472907	459361	873897	673254	563450	540619	479075	530914	511783
Ecuador ..	12040	13850	5849	3960	4250	8916	15223	10854	13007	25416	17135	21432	13977
Brasilien ..	171045	179728	249625	261365	290412	323081	170710	145624	246271	232775	142515	136282	159110
Indonesien	31311	17060	18225	23062	24634	34254	63678	45878	50032	58826	60328	64096	44393

¹⁾ Ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.

Quelle: OECD, Foreign Trade by Commodities (Magnetband, Serie C), Paris 1993.

Hätte nun das Internationale Kaffee-Abkommen tatsächlich preisstabilisierend gewirkt, so hätte sich — zumindest für Brasilien — ein noch größerer Erlöseinbruch ergeben. Wie dieses Beispiel zeigt, ist Preisstabilisierung aus denselben prinzipiellen Gründen wie bei Kakao auch bei Kaffee kein geeignetes Instrument zur Erlössstabilisierung.

Die Kaffeeimporte der Bundesrepublik Deutschland insgesamt hätten durch einen Preisstabilisierungsmechanismus stabilisiert werden können. Daß auch dies nicht erfolgte, ist auf die bereits dargestellte mangelnde Preisstabilisierungswirkung des Quotenmechanismus zurückzuführen.

4. Bewertung des Gemeinsamen Fonds und der Rohstoff-Abkommen als Instrumente der deutschen Rohstoffpolitik

Die Bundesrepublik Deutschland verfolgt mit ihrer Rohstoffpolitik Ziele unterschiedlicher Art, die teilweise auch in Konkurrenz zueinander stehen. Eine sichere Versorgung mit wichtigen Rohstoffen zu möglichst günstigen Preisen, eine Förderung der heimischen Exportwirtschaft, die allgemeine Verbesserung des außenpolitischen Klimas — diese Ziele sind für die Bundesrepublik Deutschland von direktem wirtschaftspolitischem Interesse. Sie werden daher zusammenfassend vor dem Hintergrund der entstandenen Kosten als Kosten-Nutzen-Betrachtung aus deutscher Sicht im engeren Sinne diskutiert.

Die Bundesrepublik Deutschland verfolgt mit ihrer Rohstoffpolitik jedoch auch entwicklungspolitische Ziele. Deren Erfolg muß aus Sicht der Entwicklungsländer beurteilt werden. Um diesem Perspektivenwechsel gerecht zu werden, wird die Kosten-Nutzen-Betrachtung aus entwicklungspolitischer Sicht in einem getrennten Abschnitt behandelt.

4.1 Zusammenfassende Kosten-Nutzen-Betrachtung aus deutscher Sicht

Neben den oben dargestellten direkten Kosten traten bei allen marktregulierenden Abkommen außer dem für Kautschuk aufgrund des allein preisstigernden Einsatzes des Regulierungsinstrumentariums Folgekosten durch eine Erhöhung der Importpreise auf. Dabei ist jedoch zu beachten, daß diesen Kosten ein gewisser Nutzen gegenüber stehen kann, wenn die damit verbundenen höheren Erlöse in den Produzentenstaaten zu einer größeren Nachfrage dieser Länder nach deutschen Exportprodukten führen. Ein solcher Zusammenhang ist jedoch nicht festzustellen (vgl. Tabelle A.1 im Anhang zu Kapitel IV.4).

Außerdem könnte argumentiert werden, daß durch die marktregulierenden Internationalen Rohstoff-Abkommen reine Produzentenkartelle vermieden wurden, die zu noch höheren Preisen geführt hätten. Dieses Szenario erscheint jedoch aufgrund der inhärenten Instabilität jedes Kartells und des nicht zu

verhindernden Trittbrettfahrertums von Nichtmitgliedern höchst unwahrscheinlich. Bei Zinn und Kaffee besteht heute formal ein Produzentenkartell. Die Erfolge sind jedoch bisher gering und werden, falls sie zeitweilig auftreten, keine dauerhafte Auswirkung haben.

Aus deutscher Sicht kann daher die preissteigernde Wirkung der marktregulierenden Abkommen nur negativ beurteilt werden. Diese Wirkung wurde zwar nach dem Zusammenbruch der unterschiedlichen Interventionsmechanismen zum Teil durch Niedrigpreise kompensiert, die weit unter dem „normalen“ Marktpreis lagen. Will man jedoch nicht gerade die mit ihrem Scheitern verknüpfte unbeabsichtigte Folgewirkung der Abkommen als ihren Nutzen bezeichnen, so ist ein positiver Nutzen der marktregulierenden Abkommen aus wirtschaftspolitischer deutscher Sicht nicht erkennbar.

Allein im außenpolitischen Bereich kann den Internationalen Rohstoff-Abkommen mit Marktinterventionsmechanismus möglicherweise ein gewisser Nutzen zugesprochen werden. Die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland diente der Verbesserung des außenpolitischen Klimas, indem eine Isolation durch das Vertreten einer von den Repräsentanten der Entwicklungsländer wenig geschätzten Außenseiterposition vermieden wurde. Dieser Aspekt kommt jedoch auch bei anderen, nicht der Marktregulierung dienenden Maßnahmen zum Tragen, die gleichzeitig auch inhaltlichen Nutzen bringen können. So kann die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Mitgliedschaft in nicht interventionistisch orientierten Internationalen Rohstoff-Abkommen, wie dem Tropenholz-Abkommen und voraussichtlich dem neuen Kaffee-Abkommen durch neue Schwerpunktsetzungen Nutzen in Bereichen wie Umweltschutz oder Qualitätsverbesserung erzielen. Bisher ist allerdings auch aus dem Internationalen Tropenholz-Abkommen noch kein konkreter Nutzen ersichtlich, da noch keine verbindlichen Entscheidungen über den Weg zum Ziel der bestandserhaltenden Bewirtschaftung getroffen worden sind.

Aus dieser Beurteilung der einzelnen Rohstoff-Abkommen ergibt sich folgendes Urteil über den Gemeinsamen Fonds:

- Der 1. Schalter ist so konstruiert, daß — seine Funktionsfähigkeit vorausgesetzt — gerade diejenigen Internationalen Rohstoff-Abkommen unterstützt werden, die aus deutscher Sicht keinen Nutzen, dagegen aber die relativ höchsten Kosten verursachen.
- Der 2. Schalter dient Projekten, die ebenso wie die nicht marktregulierenden Rohstoff-Abkommen, -organisationen oder -gremien, die diese Projekte entwerfen, einen gewissen Nutzen in Bereichen wie Umweltschutz oder Qualitätsverbesserung mit sich bringen können. Der hauptsächliche Nutzen dieser Maßnahmen entsteht jedoch aus entwicklungspolitischer Sicht.

4.2 Zusammenfassende Kosten-Nutzen-Betrachtung aus entwicklungspolitischer Sicht

Alle marktregulierenden Abkommen tragen ein hohes Risiko des Scheiterns in sich, da der Druck der Erzeugerstaaten in der Regel zum Versuch der Preisfixierung über dem Markttrend führt. Selbst beim Internationalen Naturkautschuk-Abkommen kam es bereits zu ersten Auseinandersetzungen zwischen Erzeuger- und Verbraucherstaaten bezüglich der Herabsetzung des Referenzpreises, wobei sich jedoch bisher die Verbraucherstaaten mit der von ihnen verfolgten Marktanpassungspolitik durchsetzen konnten. Aus dem Versuch, die Preise künstlich über dem Markttrend zu halten, ergänzt durch Umgehungsversuche der Mitgliedsländer und Trittbrettfahrerverhalten von Nichtmitgliedstaaten, ergibt sich langfristig zwingend der Zusammenbruch aller Regulierungsversuche. Selbst wenn einzelne Abkommen also kurzfristig zu einer gewissen Preisstabilisierung geführt haben, haben sie langfristig — durch den mit ihrem Scheitern verbundenen Preissturz — eher destabilisierend gewirkt.

Zudem war auch die kurzfristig zum Teil erzielte Preisstabilisierung nicht in allen Ländern mit der als Oberziel angestrebten Erlösstabilisierung vereinbar. Gerade bei Agrarprodukten wie Kaffee und Kakao, bei denen Preisschwankungen auf dem Weltmarkt in der Regel angebotsinduziert sind, wird durch eine Preisstabilisierung der automatische Erlösstabilisierungsmechanismus — hohe Preise bei niedrigen Mengen und umgekehrt — außer Kraft gesetzt. Für diejenigen Länder, deren Produktionsmengenveränderung die Weltmarktpreisveränderung hervorruft, ergibt sich somit zwingend eine destabilisierende Wirkung jeder Preisstabilisierungsmaßnahme auf die Erlöse. Die marktregulierenden Abkommen haben daher dauerhaft weder das Ziel der Preis- noch das Ziel der Erlösstabilisierung erreicht.

Das Ziel der Preiserhöhung, das zwar dem unmittelbaren Interesse der Verbraucherländer zuwiderläuft, aber von seiten der Erzeugerstaaten noch stärker verfochten wurde, konnte aufgrund des langfristig notwendig damit verbundenen Scheiterns der jeweiligen Abkommen ebenfalls nur kurzzeitig erreicht werden. Regulierungsmaßnahmen führten während ihrer Funktionstätigkeit zu höheren Produktionsanreizen aufgrund künstlich hoher Preise. Die dadurch hervorgerufene Überproduktion hatte dann beim Zusammenbruch der Wirtschaftsklauseln des jeweiligen Abkommens (vgl. Zinn, Kaffee) noch niedrigere Preise zur Folge, als der von vornherein freie Markt bewirkt hätte. Falsche Produktionsanreize während der Gültigkeit der Wirtschaftsklauseln wirkten zudem auch der für viele Länder ausgesprochen wichtigen Diversifizierung entgegen. Im Vertrauen auf die preissteigernde Wirkung der Rohstoff-Abkommen erschien die Notwendigkeit solcher Diversifizierungsprozesse weniger offensichtlich. Natürlich gibt es viele andere Faktoren, die in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Rolle spielen, und einige Länder wie insbesondere Malaysia haben trotz ihrer Mitgliedschaft in verschiedenen der genannten Abkommen in den 80er Jahren erfolgreich diversifiziert.

Die kurzfristig durch einige Abkommen erzielte Preissteigerung ließ sich zudem nicht voll in eine Erlössteigerung umsetzen. Die Preiselastizitäten der Importnachfrage sind zwar gering, aber dennoch — für die Bundesrepublik Deutschland zumindest bei Zinn, Kakao und Kaffee — signifikant. Das heißt, eine Preissteigerung schlägt sich kurzfristig nur unterproportional in einer Erlössteigerung nieder. Wirklich gravierend sind jedoch die langfristigen Aspekte: Sind für ein Produkt wie beispielsweise Zinn aufgrund zeitweilig überhöhter Preise erst einmal Substitute entwickelt worden, so daß die Fixkosten für Forschung und Entwicklung bei der weiteren Kalkulation weitgehend unberücksichtigt bleiben können, so läßt sich auch bei sinkenden Preisen der verlorene Marktanteil durch die Entwicklungsländer oft nur schwer zurückgewinnen.

Selbst wenn es bei einigen Abkommen aber tatsächlich zu einer auch durch negative Folgewirkungen nicht voll kompensierten Erlöserhöhung der Erzeugerstaaten gekommen sein sollte, so bleibt die grundsätzliche Kritik bestehen, daß an Rohstoffexporten orientierte Umverteilungsmaßnahmen aus verteilungspolitischer Sicht höchst fragwürdig erscheinen. Transfers an Entwicklungsländer sollten allein an ihre Bedürftigkeit, nicht aber an das Ausmaß ihrer Rohstoffproduktion gebunden sein.

Somit läßt sich den marktregulierenden Abkommen auch entwicklungspolitisch kein Nutzen abgewinnen. Die einzige Ausnahme bildet hierzu in gewissem Umfang das bestehende Internationale Kautschuk-Abkommen, in dessen Rahmen bisher tatsächlich weniger eine Regulierungs- als eine (kurzfristige) Preisstabilisierungspolitik — zum Teil durchaus mit Erfolg — verfolgt worden ist. Fraglich und zugleich entscheidend ist jedoch, ob die bisherige Politik kontinuierlicher Marktanpassung auch bei dauerhaft sinkenden Preisen durchgehalten werden kann.

Die nicht marktregulierenden Rohstoff-Abkommen, -organisationen oder -gremien sind grundsätzlich positiv zu bewerten. Durch internationale Zusammenarbeit in den Bereichen Informationsbeschaffung sowie Forschung und Entwicklung können Skaleneffekte ausgenutzt werden. Entwicklungspolitisch sinnvolle Diversifizierungsmaßnahmen können gefördert werden. Indem der Blick von den bisher allein im Vordergrund stehenden Regulierungsmaßnahmen abgewandt wird, können neue Schwerpunkte gesucht werden, die eine internationale Zusammenarbeit erfordern, z. B. im Umweltbereich. Konkrete Entwicklungsprojekte können erarbeitet werden, die verstärkt die ärmsten Länder — oder besser noch, in diesen Ländern gezielt die ärmsten Bevölkerungsschichten — fördern.

Inwieweit einzelne Rohstoffgremien und -organisationen eine in diesem Sinne nützliche internationale Zusammenarbeit ermöglichen, kann nicht pauschal beurteilt werden. So ist das Internationale Tropenholz-Abkommen seinen umweltpolitischen Zielen bisher wenig gerecht geworden, bietet also bisher nur ein Forum zur Diskussion und Bewußtseinsbildung in diesem Bereich. Viele der von verschiedenen Rohstoffgremien entworfenen Projekte, die inzwischen

über den 2. Schalter des Gemeinsamen Fonds eine Förderung erfahren, versprechen hingegen konkrete Erfolge. Insgesamt erscheinen diese Ansätze erfolgversprechend genug, sie in Zukunft weiter zu verfolgen.

Als Beurteilung des Gemeinsamen Fonds aus entwicklungspolitischer Sicht läßt sich vor dem Hintergrund der vorangegangenen Darstellung folgende Aussage treffen:

— Dem 1. Schalter fehlt es nicht nur an potentiellen Nutznießern aus seiner Förderung, und er leidet nicht allein an mangelnder Attraktivität. Er ist zudem konstruiert, um marktregulierende Internationale Rohstoff-Abkommen zu fördern, die an sich entwicklungspolitisch gar keinen — oder zumindest keinen langfristigen — Nutzen stiften und gleichzeitig die höchsten Kosten verursachen.

— Der 2. Schalter dient der Förderung entwicklungspolitisch sinnvoller Projekte. Es bedurfte zwar einer längeren Anlaufphase, bis erfolgversprechende Projekte eingereicht wurden, so daß heute noch keine abschließende Beurteilung der ersten bewilligten Maßnahmen möglich ist. Die Art der bisher zur Förderung zugelassenen Projekte verspricht jedoch eine sinnvolle entwicklungspolitische Arbeit, so daß die in diesem Bereich notwendigen Aufwendungen lohnend erscheinen.

Aus dem Gesagten folgt, daß die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds zukünftig unter der Bedingung weiter unterstützt werden sollten, daß für die brachliegenden Mittel des 1. Schalters ein sinnvolleres Einsatzfeld gefunden wird. Sollte keine überzeugende Konzeption für einen alternativen Einsatz des 1. Schalters gefunden werden, so ist die Existenz des Fonds als eigenständige internationale Organisation in Frage zu stellen.

V. Perspektiven, Handlungsbedarf und Lösungsalternativen

1. Die Reformfähigkeit des Gemeinsamen Fonds

Die Analyse der vorangegangenen Kapitel hat gezeigt, daß der 1. Schalter und damit das Kernstück des Gemeinsamen Fonds dringend reformbedürftig ist. Die Mittel des 1. Schalters müssen anderen Verwendungen zugänglich gemacht werden. Die Aufgaben des 1. Schalters sind jedoch im Abkommenstext genau definiert und lassen nach Einschätzung des Gemeinsamen Fonds selbst wenig Interpretationsspielraum (CFC 1992 d, S. 3). An verschiedenen zentralen Stellen des Abkommens wird eindeutig dargestellt, daß der 1. Schalter zur finanziellen Förderung von Lagerhaltungsmaßnahmen dienen soll. In Artikel 3 a wird allein dies als Funktion des 1. Schalters beschrieben, in Artikel 16,2 wiederholt und in mehreren anderen Artikeln indirekt aufgegriffen, wenn beispielsweise von den notwendigen Voraussetzungen zum Abschluß eines Assoziierungsabkommens mit dem Fonds (Artikel 7,2) oder von möglichen zusätzlichen Finanzierungsquellen für assoziierte Internationale Rohstoff-Abkommen (Artikel 17,9b) gesprochen wird. Eine Reform zur Umwidmung der Mittel des 1. Schalters kann daher als grundlegende Modifizierung der Abkommensziele betrachtet werden. Artikel 51, der Veränderungen im Sinne von Klarstellungen und Ergänzungen ermöglicht und die erforderlichen Mehrheiten im Gouverneursrat regelt, findet dann keine Anwendung. Die Durchsetzung von Reformvorschlägen stellt sich als schwierige politische Maßnahme dar, bei der die Ausweitung der Diskussion auf alle anderen Bereiche des Fonds nicht leicht vermieden werden kann. Auch die UNCTAD betont, daß eine Umwidmung der Mittel des 1. Schalters eine so einschneidende Veränderung des Abkommens bedeuten würde, daß das gesamte Abkommen neu verhandelt werden müßte (CFC 1992 d, Anhang 1, S. 4). Wie lange sich solche Neuverhandlungen hinziehen können, ist allen Beteiligten an den Bemühungen um die Verabschiedung und Ratifizierung des bestehenden Abkommenstextes in abschreckender Erinnerung geblieben.

Auf der anderen Seite läßt sich argumentieren, daß die Errichtung und Leitung von internationalen oder international koordinierten Ausgleichslägern weniger als selbständiges Abkommensziel, sondern als Instrument zur Erreichung von Preis- und Erlöszielen im Sinne des Integrierten Rohstoffprogramms verstanden werden dürfen. Auf dieses Programm, wie von UNCTAD (IV) als Resolution 93 verabschiedet, wird schließlich im Abkommenstext bei der Zieldefinition an vorderster Stelle (Artikel 2a) verwiesen. So gesehen, muß eine Umwidmung der Mittel des 1. Schalters oder eine Erweiterung der Aufgaben des 1. Schalters, die de facto einer Umwidmung der Mittel des 1. Schalters gleichkäme, nicht als grundlegende Veränderung

der Abkommensziele betrachtet werden. Sie käme vielmehr den eigentlichen Abkommenszielen entgegen, deren Verwirklichung über Bufferstocks allen bisherigen Erfahrungen nach nicht möglich ist. Sollte sich diese Interpretation als juristisch haltbar erweisen, würden Reformbemühungen erheblich erleichtert.

Ausgehend von einem solchen positiven Szenario verbleibt jedoch die schwierige Frage, welche alternativen Maßnahmen geeignet wären, zum Erreichen der Preis- und Erlösziele beizutragen, ohne weiteren wesentlichen Prinzipien des Gemeinsamen Fonds zuwider zu laufen. So darf nicht übersehen werden, daß das Eigenkapital des 1. Schalters gemäß Artikel 17,3 nicht direkt zur Finanzierung von rohstoffpolitischen Maßnahmen zur Verfügung steht, sondern nur der daraus erwirtschaftete Gewinn abzüglich aller Verwaltungskosten des Fonds sowie die auf der Grundlage des Eigenkapitals möglichst günstig eingeworbenen Kredite. Neben diesem eher technischen Aspekt ist zu beachten, daß Maßnahmen des Fonds — wie bereits in Zusammenhang mit dem 2. Schalter diskutiert — stets einem rohstoffbezogenen und damit auch länderübergreifenden Ansatz folgen müssen. Diese Ausrichtung ist zentral für das Selbstverständnis des Gemeinsamen Fonds. Sie kann bei einer Umstellung des Aufgabenbereichs nicht in Frage gestellt werden, ohne dabei dem Fonds die bisherige Grundlage seines Bestehens als eigenständige internationale Organisation zu entziehen.

2. Möglichkeiten und Grenzen alternativer Vorschläge

Im folgenden werden Ansätze dargestellt, die ihrer Zielsetzung nach als Alternative zu der Förderung internationaler Warenausgleichsläger über Internationale Rohstoff-Abkommen bzw. den 1. Schalter des Gemeinsamen Fonds in Frage kommen. Sie werden auf effiziente Zielerfüllung untersucht. Daneben wird geprüft, inwieweit sie sich für eine Förderung durch einen reformierten Gemeinsamen Fonds eignen.

2.1 Einsatz von Mechanismen der Exporterlösstabilisierung

Erfahrungen mit Mechanismen direkter Exporterlösstabilisierung bestehen bereits seit 1963, als durch den IWF die erste „Kompensatorische Finanzierungsfazilität“ geschaffen wurde. Seitdem entstanden weitere, ähnliche Mechanismen (z. B. STABEX) und eine umfangreiche wissenschaftliche Literatur, die sich mit diesen Mechanismen kritisch auseinandersetzt. Dieses Gutachten beschränkt sich daher auf eine kurze

Darstellung der wesentlichen Problembereiche und verzichtet dabei auch auf eine vergleichende Betrachtung der unterschiedlichen Ansätze⁴⁾.

Der Versuch, Exporterlöse direkt zu stabilisieren, beruht auf den folgenden Überlegungen: Indirekte Erlösstabilisierung über das Unterziel der Preisstabilisierung führt nicht immer zum gewünschten Erfolg, da bei Schwankungen der Produktionsmengen zwischen den beiden Zielen Konflikte entstehen können. In diesem Fall erscheint Erlösstabilisierung als das wichtigere Ziel, und auf Preisstabilisierung wird verzichtet.

Die Erfolge der kompensatorischen Finanzierung in Hinblick auf die Exporterlösstabilisierung sind jedoch äußerst zweifelhaft. Bei Stabilisierungsmechanismen, die wie die Kompensatorische Finanzierungsfazität des IWF auf Kreditvergabe beruhen, besteht das Problem, daß Rückzahlungen möglicherweise gerade zu einem Zeitpunkt fällig werden, zu dem das Schuldnerland erneut besonders niedrige Exporterlöse erwirtschaftet hat. Beim STABEX-Programm ergeben sich Probleme daraus, daß sich Ausgleichszahlungen immer auf einzelne Rohstoffe beziehen und so bei gegenläufiger Exporterlösentwicklung verschiedener Produkte eines Landes ein gegenseitiger Ausgleich der Schwankungen verhindert wird. Ferner erfolgen die Zahlungen häufig erst verspätet. So wurden beispielsweise zwischen 1975 und 1979 weltweit von den 123 STABEX-Zahlungen 108 im auf die Erlöseinbußen folgenden Jahr, 7 sogar erst noch bis zu vier Jahre später geleistet (Herrmann 1982, S. 8f.). In den 80er Jahren kamen Finanzierungsengpässe hinzu, die zu weiteren Zahlungsverzögerungen sowie in einigen Ländern auch zu Zahlungskürzungen führten (vgl. z. B. Eisold, Hasse 1984, S. 80—81; NZZ 12. Juli 1988; Financial Times 17. Juli 1989). Vor diesem Hintergrund ist eine mögliche Erlösstabilisierungswirkung höchstens als zufällig zu bezeichnen.

Im Gegensatz zur IWF-Fazität treten beim STABEX-Programm neben stabilisierungspolitischen auch verteilungspolitische Effekte auf. Sie entsprechen dem Wunsch der Entwicklungsländer neben dem Ziel der Erlösstabilisierung mit der kompensatorischen Finanzierung auch das Ziel einer Erhöhung der durchschnittlichen Exporteinnahmen zu verfolgen. Diese wird dadurch erreicht, daß den Ausgleichszahlungen bei Erlöseinbußen keine Abschöpfungen bei Erlöszugewinnen gegenüberstehen. Eingeschränkt gilt das auch, wenn den Ländern die Ausgleichszahlungen nicht in Form nicht rückzahlbarer Transfers (wie beim STABEX-Programm seit Lomé IV), sondern als Kredite unter besonders günstigen Rückzahlungsmodalitäten gezahlt werden. Derartige Subventionen fördern jedoch eine Überproduktion der betroffenen Exportgüter und behindern damit langfristig sinnvolle, strukturverändernde Reformen. Dies läßt sich auch als ein Problem „Moralischer Versuchung“ (moral hazard) begreifen: Die Produzentenländer sehen aufgrund der kompensatorischen Finanzierung — verstanden als „Versicherung gegen schlechte

⁴⁾ Eine detaillierte Darstellung der unterschiedlichen Erlösstabilisierungsmechanismen im Vergleich findet sich bei Keschull (Hrsg.) 1985, S. 92ff.

Jahre“ (EG-Kommission 1990, S. 1) — weniger Anlaß zur Risikoverminderung durch Diversifizierung.

Unabhängig von diesen Auswirkungen der kompensatorischen Finanzierung auf die Marktangebotsseite stellt sich die Frage nach dem Sinn der Verteilungswirkungen einer solchen Politik. Kompensatorische Finanzierung macht Anbauarten und klimatische Bedingungen zum bestimmenden Faktor der Zahlungsvergabe. So erhielten in verschiedenen Jahren gerade die ärmsten Länder die geringsten Zuwendungen durch das STABEX-Programm (Herrmann 1982, S. 11). Eigene Berechnungen für das Jahr 1991 stützen dieses Ergebnis (siehe Anhang zu Kapitel V.2.1).

Die Probleme von Mechanismen der kompensatorischen Finanzierung, die über eine Kreditvergabe zu Marktbedingungen hinausgehen, sind somit denen der marktregulierenden Internationalen Rohstoff-Abkommen sehr ähnlich. Der bedeutendste Unterschied besteht darin, daß die Finanzierung der Lagerankäufe zur Fixierung überhöhter Preise bei einem in den Rohstoff-Abkommen zuvor festgelegten Niveau abgebrochen wurde, während zur Finanzierung von Exporterlöseinbrüchen über beispielsweise das STABEX-Programm stets neue Mittel zu Verfügung gestellt wurden. Somit waren die Internationalen Rohstoff-Abkommen zum Scheitern verurteilt, während die kompensatorische Finanzierung weiterexistierte und von seiten der Entwicklungsländer ungern darauf verzichtet würde. Die Tatsache, daß Subventionsempfänger nicht gern auf ihre Unterstützung verzichten, ist leicht nachvollziehbar, läßt aber keinerlei Schlüsse auf die Effizienz der vergebenen Zahlungen zu. Daß Verteilungseffekte zugunsten der Entwicklungsländer entwicklungspolitisch sinnvoll sind, steht außer Frage. Die kompensatorische Finanzierung ist hierzu jedoch kein geeignetes Mittel.

2.2 Das Management von Preisrisiken durch Termingeschäfte

Die erste theoretische Arbeit auf dem Gebiet der marktkonformen Absicherung von Preisrisiken wurde bereits 1967 von McKinnon erstellt. Dennoch griff die wissenschaftliche Diskussion dieses Thema zunächst kaum auf, da erst die zunehmende Internationalisierung der Finanz-, Kapital- und Rohstoffmärkte sowie die Einführung neuer Informationstechnologien den effizienten Einsatz einer Reihe von innovativen Finanzierungsinstrumenten ermöglichte. Heute stellt das marktkonforme Management von Preisrisiken einen interessanten Untersuchungsgegenstand als mögliche Alternative zu den bisherigen Maßnahmen zur Verfolgung der im Integrierten Rohstoffprogramm verankerten Stabilitätsziele dar.

2.2.1 Das verfügbare Instrumentarium und seine Einsatzmöglichkeiten

Finanztransaktionen zur Vermeidung des Risikos schwankender Rohstoffpreise finden vor allem auf dem Terminmarkt (forward market) und dem Terminkontraktmarkt (future market) statt. Auf beiden Märkten

ten werden Leistung und Gegenleistung nicht unverzüglich erfüllt, sondern im voraus vereinbart. Während der Forward-Markt ein relativ unorganisierter Markt ist, auf dem Verträge gehandelt werden, die nach den individuellen Bedürfnissen der Produzenten und Verbraucher gestaltet sind, handelt es sich beim Future-Markt um einen stark organisierten und standardisierten Markt. Auf letzterem garantiert die Abrechnungsstelle der Börse (Clearing House) die Kontrakte und setzt deren Erfüllung durch, was dem Terminkontraktmarkt eine hohe Fungibilität verleiht (Streit 1980, S. 534 ff.).

Gegenstand des Handels an der Terminkontraktbörse sind standardisierte Future-Kontrakte, in denen Menge und Qualität des Produktes sowie Zeitpunkt und Übergabemodalität festgelegt sind. Der Preis wird laufend in einem Auktionsverfahren festgestellt. Ein Future-Kontrakt ist eine unbedingte Verpflichtung, die bei Fälligkeit zu erfüllen ist. Es wird in der Regel angenommen, daß die Erwartungen über den zukünftigen Preis sich am gegenwärtigen Preis orientieren, so daß von einer parallelen Preisentwicklung auf dem Kassa- und Terminmarkt ausgegangen werden kann. In diesem Fall können auf dem Future-Markt zur Risikoverringerung sogenannte „Hedgegeschäfte“ getätigt werden. Zur Preisabsicherung eines warenbezogenen Effektivgeschäfts verkauft ein Rohstoffproduzent Futures zu einem Preis, der dem gegenwärtigen Preis der physischen Ware entspricht. Am Verkaufstag der physischen Ware erhält der Produzent den zu diesem Zeitpunkt gültigen Marktpreis. Ist der Marktpreis zwischenzeitlich gefallen, kann der Verlust aus dem Effektivgeschäft durch einen Gewinn aus dem Future-Geschäft kompensiert werden (UNCTAD 1993 a, S. 17). Wenn die Future-Preisentwicklung mit der Preisentwicklung der physischen Ware identisch ist, wird durch Rückkauf der Future-Kontrakte zu einem niedrigeren Preis ein Gewinn realisiert, der genau dem Verlust aus dem Effektivgeschäft entspricht. Im umgekehrten Fall eines Preisanstiegs für die physische Ware würde der Gewinn aus dem Warengeschäft durch einen Verlust aus dem Future-Geschäft kompensiert. Um eine Preisabsicherung über einen längeren Zeitraum zu erzielen, können mehrere Termingeschäfte hintereinandergeschaltet werden (Rolling-Over).

Neben einer Preisabsicherung auf den Future-Märkten besteht die Möglichkeit des Risikomanagements auf den Forward-Märkten. Forward-Kontrakte sind „maßgeschneiderte“ Future-Kontrakte, in denen zwei Parteien vereinbaren, eine bestimmte Menge eines Gutes zu einem vorher festgelegten Preis an einem bestimmten Tag zu kaufen, bzw. zu verkaufen (UNCTAD 1993 b, S. 7). Im Gegensatz zu Future-Kontrakten erfolgt auf jeden Fall die Lieferung der physischen Ware zum festgelegten Datum. Unabhängig von aktuellem Kassakurs oder Preisentwicklung nach Abschluß des Vertrages kann der Rohstoffverkäufer sicher sein, den vereinbarten Preis für seine Ware zu erhalten. Das Risiko von Preisveränderungen wird für die Laufzeit des Vertrages vollständig ausgeschaltet. Auf der anderen Seite besteht jedoch das Risiko der Nichteinhaltung von Vertragsvereinbarungen durch

die eine oder andere Seite in Form von nicht erfolgter Zahlung bzw. Lieferung. Wegen der individuellen Gestaltung der Forward-Vereinbarungen ist die Suche nach einem Kontraktpartner schwieriger als auf dem Future-Markt, und die Handelbarkeit der Verträge ist begrenzt.

Zu den wichtigsten Instrumenten des Risikomanagements zählen auch die Optionen, die die gleichen Vertragselemente enthalten wie Future- oder Forward-Kontrakte, mit dem Unterschied, daß keine Ausübungspflicht zu einem bestimmten Zeitpunkt besteht, sondern ein Ausübungsrecht während der Laufzeit der Option. Mit Hilfe dieses Instruments ist eine Absicherung gegen negative Preistrends möglich, ohne gleichzeitig auf einen Gewinn bei steigenden Preisen verzichten zu müssen.

Langfristige Preisabsicherung über in der Regel 1—7, in Einzelfällen bis zu 25 Jahre kann durch sogenannte Swaps erzielt werden (UNCTAD 1993 a, S. 31). Swaps sind reine Finanzinstrumente, die keine Warenlieferung vorsehen. Im Rahmen von Swap-Geschäften werden Forderungen oder Verbindlichkeiten zwischen zwei Parteien — häufig zwischen Produzenten und Banken oder Konsumenten und Banken — auf Zeit getauscht. Beispielsweise zahlt ein Rohstoffproduzent zur Absicherung seiner Erlöse seine auf variablen Preisen basierenden Einnahmen an eine Bank. Die Bank wiederum zahlt dem Produzenten einen auf Basis fixer Preise kalkulierten Betrag. Die Einnahmen des Rohstoffproduzenten können dadurch langfristig stabilisiert werden. Swap-Geschäfte können für einen Rohstoffproduzenten auch insofern interessant sein, als sie seine Kreditwürdigkeit erhöhen und Investoren anziehen, die eine regelmäßige Dividendenzahlung erwarten (UNCTAD 1993 a, S. 30).

Das Spektrum der Hedging-Strategien läßt sich noch durch verschiedene Kombinationen der genannten Risikomanagementinstrumente erweitern. Eine weitere Möglichkeit, die Abhängigkeit der Rohstoffproduzenten in Entwicklungsländern von der Rohstoffpreisentwicklung zu verringern, stellen ferner Schuldverschreibungen dar, deren Rendite- oder Tilgungszahlungen an die Entwicklung des Rohstoffpreises gekoppelt sind.

Es fällt auf, daß mit keinem der genannten Risikomanagementinstrumente der Weltmarktpreis an sich stabilisiert wird, wie von den marktregulierenden Internationalen Rohstoff-Abkommen angestrebt. Vielmehr besteht über diese Instrumente für jeden einzelnen Marktteilnehmer die Chance, trotz ungehindert schwankender Weltmarktpreise den Preis für seine eigene Ware zu fixieren und somit von den Weltmarktpreisschwankungen unabhängig zu werden. Da Preisstabilisierung jedoch kein Selbstzweck ist und eigentliches entwicklungspolitisches Ziel nur die Vermeidung der damit für die Produzenten und Erzeugerländer verbundenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten sein kann, läßt sich auch der Einsatz marktkonformer Preisabsicherungsinstrumente als Methode zum Erreichen der Stabilisierungsziele des Integrierten Rohstoffprogramms verstehen.

2.2.2 Beurteilung des Risikomanagements durch Termingeschäfte

Um die Möglichkeiten zu beurteilen, die sich für Rohstoffproduzenten und -exporteure aus Entwicklungsländern durch die Nutzung von Instrumenten des Risikomanagements ergeben, bedarf es einerseits eines theoretischen Vergleichs dieser Methoden mit den bisher durch den 1. Schalter zu fördernden Bufferstocks in Hinblick auf Zielerreichungschancen und dauerhafte Realisierbarkeit. Andererseits ist eine Untersuchung der bisher in der Praxis aufgetretenen Probleme erforderlich. Die theoretische Analyse findet sich im Anhang zu Kapitel V.2.2.2.1. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf eine Zusammenfassung der Ergebnisse der theoretischen Überlegungen.

2.2.2.1 Ergebnisse einer theoretischen Untersuchung

Der Einsatz von Instrumenten des Risikomanagements auf Terminmärkten wird den im Integrierten Rohstoffprogramm niedergelegten Preis- und Erlöszielen langfristig eher gerecht als die bisher verfolgte Marktregulierungspolitik über Bufferstocks, auch wenn nur diese von UNCTAD (IV) angesprochen wird. Zu den Zielen im einzelnen läßt sich sagen:

- Eine Veränderung der Weltmarktpreise wird durch den Einsatz von Risikomanagementmethoden nicht erreicht. Aber auch Warenausgleichsläger sehen ihrem ökonomischen Grundprinzip nach keine Beeinflussung des Durchschnittspreises vor. In der Praxis haben Bufferstock-Abkommen die Preise zwar kurzfristig zum Teil erhöht, langfristig jedoch durch ihre allokatonsverzerrenden Wirkungen Niedrigpreise hervorgerufen, die die ursprüngliche Preisentwicklung mehr oder weniger kompensierten. Beide Instrumente sind somit gleichermaßen ungeeignet, um das Preisniveau auf dem Weltmarkt (dauerhaft) zu beeinflussen.
 - Preisstabilisierung kann während der Periode, auf die sich das Termingeschäft bezieht, durch Hedging in vollem Umfang erreicht werden. Der Zeithorizont, über den sich die Stabilisierung erstreckt, wird vom Nutzer der Risikomanagementinstrumente selbst durch die Auswahl eines geeigneten Termingeschäfts oder ersatzweise durch das Überwälzen hintereinandergeschalteter Termingeschäfte (Rolling-Over) bestimmt. Die Preisstabilisierung bezieht sich jedoch immer nur auf die bei Vertragsabschluß einmal festgelegte Menge. Da der Weltmarktpreis nicht wie beim Einsatz von internationalen Ausgleichslägern insgesamt beeinflusst wird, bleiben Abweichungen der Produktion, mit denen vor allem bei agrarischen Rohstoffen zu rechnen ist, den Preisschwankungen unterworfen.
 - Die zu erwartende Höhe der Exporterlöse bleibt durch Hedging unbeeinträchtigt, sofern man davon ausgehen kann, daß der Terminkurs exakt die Erwartungen über den zukünftigen Kassakurs wiedergibt, der Warenterminmarkt also unverzerrt ist. Bei Preisstabilisierung über internationale Aus-
- gleichsläger wird die durchschnittliche Erlöshöhe dagegen durchaus beeinflusst. Abhängig von Angebots- und Nachfrageelastizitäten sowie Angebots- und Nachfrageschwankungen ergibt sich jedoch für unterschiedliche Länder ein positives oder auch negatives Ergebnis. Wird, wie in der Praxis zu beobachten, über Bufferstocks das Ziel der Preissteigerung verfolgt, so können Erlöseinbußen der Erzeugerländer kurzfristig vermieden werden. Langfristig erfolgt jedoch eine gegenläufige Entwicklung. Sowohl Risikomanagementinstrumente als auch Warenausgleichsläger sind somit zur Verfolgung von Erlösniveauezielen ungeeignet.
- Termingeschäfte führen allerdings dann zu einer systematischen Beeinflussung der Erlöse, wenn z. B. aufgrund fehlender Liquidität Spekulantengewinne nicht durch Arbitrage auf Null gesenkt werden oder bestimmte Transaktionskosten in die Preisbildung auf dem Terminmarkt eingehen — wenn der Warenterminmarkt also verzerrt ist. Im Falle fehlender Liquidität kommt es in der Regel zu systematischen Verlusten der Hedger, die als Risikoprämie verstanden werden können. Dieses Problem ist nach Aussagen der UNCTAD in der Praxis häufig anzutreffen (z. B. 1993 a, S. 21).
- Die Stabilisierung der erwarteten Erlöse kann durch Hedging erzielt werden. Jeder Rohstoffproduzent oder -Exporteur wird die optimale Menge, für die er Termingeschäfte abschließt, bei alleiniger Verfolgung des Erlösstabilisierungsziels auf der Grundlage von Risikominimierungsrechnungen festlegen. Nur wenn er als optimale Menge Null ermittelt, kann er sich durch den Gebrauch von Risikomanagementinstrumenten nicht verbessern. Die Gefahr einer Erlösdestabilisierung, die bei den allein über das Instrument der Preisstabilisierung wirksamen Bufferstock-Regelungen durchaus vorkommen kann, ist hier ausgeschlossen. Sofern die Produktionsmenge von vornherein feststeht und eine umfassende Preisstabilisierung erfolgen kann (s. o.), ist durch Hedging während der Periode des Termingeschäfts eine vollständige Erlösstabilisierung zu erreichen.
 - Treten Zielkonflikte auf, so kann der einzelne Produzent oder Exporteur den Umfang der Nutzung von Risikomanagementmethoden optimal bestimmen, indem er seine individuelle Nutzenfunktion maximiert, in die die unterschiedlichen Ziele mit verschiedenen, von persönlichen Präferenzen abhängigen Gewichtungen eingehen. Eine solche Berücksichtigung individueller Präferenzunterschiede ist im Rahmen einer Politik internationaler (oder international koordinierter) Ausgleichsläger nicht möglich. Bei internationalen Bufferstocks ist nicht einmal eine Differenzierung auf Länderebene möglich.
- Neben diesen Vorteilen, die das marktkonforme Management von Preisrisiken gegenüber einer Politik der Preisstabilisierung über Bufferstocks hinsichtlich der Zielerfüllung bietet, liegt ein zentraler Vorteil des Hedging in den höheren Chancen einer dauerhaften Realisierbarkeit. Wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits mehrfach betont und im Anhang zu

Kapitel V.2.2.2.1 theoretisch hergeleitet, ist Preisniveaustabilisierung durch Bufferstocks langfristig bei begrenzten finanziellen Ressourcen zum Scheitern verurteilt. Die Untersuchung der Möglichkeiten langfristiger Preis- und Erlösstabilisierung über Hedging hinsichtlich der dem Scheitern der Ausgleichsläger zugrundeliegenden Probleme führte zu folgendem Ergebnis: Statistische Untersuchungen lassen es nicht zu, diese Schwierigkeiten im Bereich des Hedging auszuschließen, plausible ökonomische Argumente sprechen jedoch dafür, daß die Probleme eher in etwas abgeschwächter Form auftreten. Ferner beschränken sie sich auf den Bereich des mit der Dauer eines Termingeschäfts zunehmenden Nichterfüllungsrisikos bzw. steigender Vorprämien zur Absicherung dieses Nichterfüllungsrisikos (Margin Calls) bei Futures. Da diesen Schwierigkeiten mit geeigneten Maßnahmen entgegengewirkt werden kann, stellen sie kein Fundamentproblem wie im Fall der Preisstabilisierung über Bufferstocks dar.

Vor dem Hintergrund theoretischer Überlegungen kann Hedging daher als Alternative zu internationalen Rohstofflagern insgesamt als positiv bewertet werden. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch dem erfolgreichen Einsatz von Instrumenten des Preisrisikomanagements in der Praxis noch erhebliche Probleme entgegenstehen.

2.2.2.2 Probleme der Rohstofftermingeschäfte in der Praxis

Im vorangegangenen theoretischen Abschnitt wurde aus Gründen der Vereinfachung auf eine differenzierte Untersuchung der einzelnen Risikomanagementinstrumente verzichtet⁶⁾. Im folgenden werden die unterschiedlichen Instrumente jedoch wieder getrennt betrachtet, um ihre spezifischen Probleme darzustellen und Ansatzpunkte zu entwickeln, wie die Funktionsfähigkeit der Märkte erhöht werden könnte.

Für den Handel auf Future-Märkten gibt es für manche Rohstoffe bereits grundsätzliche, produktspezifische Probleme. Einige Güter eignen sich aufgrund mangelnder Homogenität generell nicht für standardisierte Verträge. So gibt es beispielsweise so viele unterschiedliche Arten von tropischem Nutzholz, daß bisher kein Terminkontraktmarkt zustande kommen konnte (vgl. UNCTAD 1993 b, S. 4). Selbst wenn Future-Märkte zustande kommen, trifft die Standardisierung oft nicht genau den Charakter des zu hedgenden Produktes, so daß die Preisentwicklung des Future-Kontraktes teils erheblich von der Preisentwicklung der Ware abweicht. In einem solchen Fall ist die Möglichkeit der Preisabsicherung durch Hedging stark eingeschränkt. Die Spezifikation des standardisierten Vertrages in Hinblick auf Lieferungsart, Vertragslaufzeit, Währung und Qualität der Ware entsprechen gerade den Interessen der Produzenten in Entwicklungsländern zum Teil nur in geringem Maße,

⁶⁾ Aussagen zu Forwards und Futures lassen sich in ihrer Tendenz jedoch auch auf Optionen und Swaps übertragen, denn Swaps können analog zu hintereinandergeschalteten Future-Geschäften, Optionen als Kombination von Futures und Forwards betrachtet werden.

da sie an der Entwicklung der Verträge bisher kaum beteiligt sind. In den Leitungskomitees der großen Rohstoffbörsen für Güter wie Kaffee und Kakao in England und den USA sind die Entwicklungsländer bisher gar nicht vertreten (UNCTAD 1993 b, S. 13). Da sich die größten Rohstoffbörsen in Industriestaaten befinden, ist zudem für Produzenten aus Entwicklungsländern der direkte Marktzutritt stark erschwert. Durch das Einschalten von Vermittlungsinstanzen wiederum erhöhen sich die Transaktionskosten. Außerdem wird der Informationsfluß erschwert.

Ein weiteres Problem besonders für kleinere Produzenten aus Entwicklungsländern stellen die bereits erwähnten, oft sehr hohen Vorprämien (Margin Calls) dar, die erhoben werden, wenn die Preisentwicklung eine Absicherung gegen Vertragsbruch notwendig erscheinen läßt. Die Zahlung muß in der Regel in harter Währung und innerhalb weniger Tage geleistet werden, ansonsten wird der Vertrag annulliert. Auch dies könnte ein Grund dafür sein, daß bisher hauptsächlich Unternehmen aus Industriestaaten an Future-Märkten aktiv sind (UNCTAD 1993 a, S. 19). Hinzu kommt jedoch, daß viele Regierungen von Entwicklungsländern in der Teilnahme an Future-Geschäften eine Gefahr sehen. Um sich und die Unternehmen ihres Landes vor Verlusten zu schützen, behindern sie häufig die Teilnahme an Warenterminkontraktmärkten durch steuerliche Belastung oder unklare Gesetze oder verbieten sie gleich ganz (UNCTAD 1993 c, S. 27).

Die Befürchtungen der Regierungen beruhen vermutlich in erster Linie auf möglichen Informationsdefiziten. In der Tat besteht für externe Marktteilnehmer ein Transparenzproblem, das sich selbst bei Inkaufnahme hoher Informationskosten nur schwer ausräumen läßt, da es an den Börsen zum Teil sogar bewußt zugunsten anderer, großer Marktteilnehmer hingegenommen wird. So wirbt London um die Börsenteilnahme großer Investmentfonds, indem alle eingegangenen Handelspositionen erst frühestens 90 Minuten später bekanntgegeben werden, so daß die Fonds eine Identifizierung ihrer Marktstrategie nicht befürchten müssen (UNCTAD 1993 b, S. 36). Gerade wenn nicht handelsorientierte Marktteilnehmer wie Investmentfonds an den Geschäften einer Börse großen Anteil haben, ist jedoch Transparenz besonders wichtig, weil plötzliche große Transaktionen zu einer hohen kurzfristigen Preisvolatilität führen können, die mit der Entwicklung des zugrundeliegenden realen Gütermarktes nichts zu tun hat. Auch der Deutsche Kaffeeverband beklagt eine zunehmende, nicht auf realen Grundlagen beruhende Preisbeeinflussung durch Chartisten und mit Computermodellen operierenden Investment-Fonds (Deutscher Kaffee-Verband 1992, S. 8). Wenn auf einem Future-Markt nicht genügend unabhängige Marktteilnehmer auf beiden Marktseiten existieren, erhöht sich zudem die Gefahr bewußter Preismanipulation. Große Handelshäuser haben in der Vergangenheit schon häufiger versucht, durch Großaufkäufe bzw. -verkäufe (Cornering und Squeezing) bestimmter Futures künstliche Preissteigerungen bzw. künstlichen Preisverfall hervorzurufen (vgl. UNCTAD 1993 b, S. 24). Die häufig ungenügende Liquidität bestimmter Future-Märkte wurde bereits angesprochen. Sie besteht vor allem bei Futures mit

Laufzeiten von über sechs Monaten (UNCTAD 1993 a, S. 21) und bewirkt nicht nur Spekulantengewinne auf Kosten der Hedger — insbesondere bei Rolling-Over — sondern erhöht auch die hier beschriebene Gefahr einer zu starken Konzentration der Marktteilnehmer.

Wenn die Preisentwicklung auf dem Future-Markt nicht der Entwicklung des realen Gütermarktes entspricht, so ist dadurch nicht nur die Funktionsfähigkeit des Future-Marktes gefährdet. Beim Handel mit Optionen und Swaps bilden Future-Preise eine wichtige Orientierungshilfe. Ist die Preisentwicklung auf dem Future-Markt gestört, so funktioniert daher auch der Swap- und Optionsmarkt häufig nur eingeschränkt und bietet daher keine geeigneten Ausweichmöglichkeiten für Hedger. Ein weiterer Zusammenhang zwischen Problemen auf Future- und Swap-Markt muß auch berücksichtigt werden: Geht man davon aus, daß auch Finanzinstitute nicht risikoneutral sind, so werden sie einem Rohstoffproduzenten nur dann Swaps anbieten, wenn sie das damit eingegangene Risiko entweder durch ein weiteres Swap-Geschäft mit einem Nachfrager des betreffenden Rohstoffs oder aber durch hintereinandergeschaltete Future-Geschäfte absichern können. Die zweite Möglichkeit kommt für sie jedoch nur dann in Frage, wenn der Future-Markt so liquide ist, daß Hedging keine systematischen Verluste mit sich bringt. Nur bei hoher Liquidität der Terminkontraktmärkte kommen Swap-Verträge daher überhaupt zustande. Für alle fünf in diesem Gutachten besonders berücksichtigten Rohstoffe existierten bis Ende 1991 noch keine Swaps, und nur bei Kaffee und Kakao, die unter diesen Gütern die liquidesten Future-Märkte besitzen, wurde das Angebot von Swaps in Erwägung gezogen (Wilson 1991, zitiert in UNCTAD 1993 a, S. 32).

Ein Hedging über Swaps oder auch über Optionen führt wegen der individuellen Vertragsabsprache und der Notwendigkeit, einen geeigneten Vertragspartner zu finden, zu deutlich höheren Transaktionskosten als ein Hedging über Futures. Optionen haben jedoch gegenüber Futures den Vorteil, daß keine unvorhergesehenen Margin Calls anfallen können. Dies hat trotz der oft erheblichen Anfangszahlungen in den letzten Jahren zu einem verstärkten Optionshandel geführt (UNCTAD 1993 a, S. 28). Optionsmärkte bestehen unter den hier besonders betrachteten Rohstoffen bei Kaffee, Kakao und seit Juni 1991 auch bei Zinn, nicht hingegen bei Kautschuk und Tropenholz⁷⁾.

Preise von Rohstoffen, die sich wie Tropenholz nicht für standardisierte Verträge eignen, so daß sie an Terminkontraktmärkten und damit in der Regel auch an Swap- und Optionsmärkten nicht gehandelt werden, können auf Forward-Märkten abgesichert werden. Wegen der zumeist direkten Verbindung von Waren- und Termingeschäft, müssen die an Future-Märkten zu beobachtenden Preismanipulationen nicht befürchtet werden. Die individuelle Vertragsgestaltung gewährleistet zudem, daß im Gegensatz zu Future-Geschäften genau das Produkt (in Hinblick auf

Qualität, Lieferort usw.) abgesichert wird, das auch produziert wird. Daher werden Forward-Märkte auch für die Rohstoffe häufig genutzt, für die Future-Märkte existieren (vgl. UNCTAD 1993 a, S. 16). Das große Problem der Forwards liegt wie bei Swaps und Optionen in den zum Teil sehr hohen Kosten der Vertragsvermittlung. Mangelnde Transparenz erschwert die Suche nach einem geeigneten Vertragspartner. Es liegt auf der Hand, daß kleine (unbekannte) Unternehmen mit geringer Bonität wie viele Produzenten aus Entwicklungsländern bei dieser Suche zudem besondere Schwierigkeiten haben, weil im Gegensatz zu Future-Märkten das Risiko des Vertragsbruchs bei Forwards nicht abgesichert ist (UNCTAD 1993 c, S. 26). Hinzu kommt, daß Banken und Handelshäuser sich für viele Entwicklungsländer generelle Handelsobergrenzen setzen, da sie neben dem Bonitätsrisiko des Handelspartners selbst auch ein länderspezifisches Risiko (sovereign risk) in ihre Kalkulation einbeziehen (UNCTAD 1993 c, S. 32—33).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Probleme, mit denen Produzenten aus Entwicklungsländern konfrontiert sind, wenn sie Hedging zur Preisabsicherung betreiben wollen, in der Tat erheblich sind. Sie umfassen Transparenz- und Informationsprobleme, Probleme der Marktstruktur und mangelnder Liquidität, Bonitätsprobleme und Probleme der Vertragsausgestaltung. Ein Großteil dieser Schwierigkeiten ließe sich jedoch durch geeignete Maßnahmen beheben oder zumindest erheblich verringern.

2.3 Perspektiven für den Gemeinsamen Fonds

Ausgangspunkt dieses Kapitels war die dringende Notwendigkeit einer Reform des 1. Schalters im Rahmen der durch das Integrierte Rohstoffprogramm vorgegebenen Ziele. Die in Abschnitt 2.1 diskutierten Mechanismen der kompensatorischen Finanzierung verfolgen zwar diese Ziele, werden aber bereits von anderen Organisationen eingesetzt, so daß für den 1. Schalter kaum ein neues Betätigungsfeld ersichtlich ist. Zudem erwies sich die kompensatorische Finanzierung hinsichtlich ihrer tatsächlichen Stabilisierungswirkung und ihrer entwicklungspolitischen Effizienz als wenig erfolgreich. Dauerhafte Transferzahlungen für Exporterlöseinbußen wie beim STABEX-Programm der Europäischen Union wären ferner über einen umgestalteten 1. Schalter nicht zu leisten, da sein Eigenkapital erhalten bleiben muß.

Denkbar wäre allerdings eine kompensatorische Finanzierung, bei der — wie bei der Kreditvergabe durch den IWF — nicht nur Mittel ausgeschüttet, sondern auch wieder zurückgezahlt würden. Um jedoch die stabilisierungspolitischen Nachteile zu vermeiden, die mit fixierten Tilgungsbestimmungen zusammenhängen, wäre als Alternative zur Finanzierungsfazität des IWF ein System denkbar, in dem sich alle zu leistenden Zahlungen allein von der Abweichung der Exporterlöse von ihrem mehrjährigen gleitenden Mittelwert ableiten ließen. So könnte ein Entwicklungsland, wenn seine Rohstoffexporterlöse unter einem mehrjährigen gleitenden Mittelwert liegen, einen ausgleichenden Transfer erhalten, wäh-

⁷⁾ Einen Überblick über die Aktivität an Future- und Optionsmärkten der genannten Rohstoffe findet sich im Anhang.

rend es selbst eine ausgleichende Zahlung leisten müßte, wenn seine Rohstoffexporterlöse über dem betreffenden Mittelwert liegen. „Rück“-zahlungen fielen bei diesem Stabilisierungsmechanismus immer nur an, wenn dem betreffenden Land dafür aufgrund wieder höherer Einnahmen aus Rohstoffexporten auch tatsächlich Mittel zur Verfügung stünden. Um eine sichere Stabilisierungswirkung der Deviseneinnahmen zu erzielen, müßten die kumulierten Erlöse aller relevanten Rohstoffexporte der Rechnung zugrunde gelegt werden. Ein solches System hätte nicht, wie z. B. das STABEX-System, falsche Produktionsanreize zur Folge. Es wäre unschwer über den 1. Schalter implementierbar, der wie ursprünglich geplant die Aufgabe einer Finanzierungsstelle zu übernehmen hätte. Mit dem 1. Schalter assoziiert würden in diesem Fall nicht wie bisher vorgesehen die Internationalen Rohstofforganisationen, sondern einzelne Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Fonds, die eine Stabilisierung der Exporterlöse für die Entwicklung ihrer Volkswirtschaft für notwendig erachten. Zu untersuchen bliebe, wie die „Rück“-zahlungen abgesichert werden könnten. Die negativen Erfahrungen in Zusammenhang mit der Kreditvergabe bei STABEX I—III weisen darauf hin, daß effiziente Sanktionsmechanismen notwendig sind. Eine Möglichkeit, Zahlungsverweigerung zu ahnden, bestünde im vorübergehenden oder dauerhaften Ausschluß aus dem System.

Ein solcher Stabilisierungsmechanismus ist für die rohstoffexportierenden Länder natürlich nur von Interesse, wenn keine Form der kompensatorischen Finanzierung parallel dazu existiert, die mit nicht rückzahlbaren Transfers an die betroffenen Staaten operiert. Der neue Stabilisierungsmechanismus müßte daher die entsprechenden, zur Zeit bestehenden Mechanismen ersetzen. Ihre Auflösung ist eine notwendige Voraussetzung für das Gelingen des neuen Ansatzes. Diese Auflösung und die damit verbundene Streichung der bisherigen Transfers an Entwicklungsländer (insbesondere im Rahmen des STABEX an die AKP-Staaten) ist allerdings politisch kaum durchsetzbar.

Die Chancen für die Realisierung des neuen Stabilisierungsmechanismus würden sich vermutlich verbessern, wenn keine generelle Streichung dieser Transfers erfolgte, sondern die Mittel — ebenso wie die jahrelang von den Industriestaaten zur Finanzierung der internationalen Ausgleichsläger aufgebraachten Mittel — einer allokativ und distributiv sinnvoller Einsatzmöglichkeit zugeführt würden. Sie könnten dazu beitragen, eine dauerhafte Sicherung der Projektfinanzierung des 2. Schalters zu gewährleisten. Der 1. Schalter hingegen übernehme eine langfristig weitgehend erlösniveauneutrale Exporterlösstabilisierungsfunktion. Die über den 2. Schalter angestrebten strukturverändernden Maßnahmen würden so durch Tätigkeiten eines 1. Schalters unterstützt, der durch den Verzicht auf Regulierung die Marktanreize wieder zur Entfaltung kommen ließe, die von Natur aus eine Strukturveränderung beschleunigen. Der Gemeinsame Fonds würde damit ein schlüssiges rohstoffpolitisches Gesamtkonzept verfolgen. Die politische Umsetzbarkeit eines solchen

Konzeptes bleibt jedoch aus oben genannten Gründen sehr unwahrscheinlich.

Ein ganz anderer Ansatzpunkt für mögliche Aktivitäten eines reformierten 1. Schalters besteht im Rahmen einer Förderung von Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte. In Abschnitt 2.2 wurde dargestellt, daß nicht nur fehlende Information und ungünstige handelspolitische und rechtliche Rahmenbedingungen die Teilnahme von Produzenten und Unternehmen aus Entwicklungsländern an Termingeschäften erschweren. Auch die Schwierigkeiten, einen geeigneten Vertragspartner zu finden, sofern der Kontrakt keine Absicherung gegen das Risiko des Vertragsbruchs bietet, wie das bei Futures mit Hilfe der Margin Calls geschieht, beeinträchtigen ihre Teilnahme. Wäre das Risiko des Vertragsbruchs über eine Versicherung abgesichert, so hätten die Interessenten aus Entwicklungsländern die Möglichkeit, verstärkt Geschäfte mit langfristigen Forwards oder auch Swaps abzuschließen und den individuellen Präferenzen entsprechend eine dauerhafte Preisabsicherung zu betreiben.

Das abzusichernde Bonitätsrisiko läßt sich in zwei Bereiche unterteilen, in ein kommerzielles Risiko auf der einen und ein landesspezifisches Risiko auf der anderen Seite. Speziell die Absicherung des landesspezifischen Risikos sieht ein Vorschlag von Ronald Duncan, Leiter der Internationalen Handelsabteilung der Weltbank, vor (CFC 1992d, S. 1). Diese Wahl könnte damit begründet werden, daß ein Unternehmen das kommerzielle Risiko selbst beeinflussen kann, das landesspezifische, politische Risiko hingegen kaum. So steht beispielsweise ein Unternehmen oder ein Produzent eines Entwicklungslandes in der Regel machtlos der Gefahr gegenüber, daß seine Regierung plötzlich devisenregulierende Maßnahmen einführt, die die im Rahmen von Swaps eingegangenen Zahlungsverpflichtungen bei relativ hohen Rohstoffpreisen nicht mehr ermöglichen. Ebenso machtlos steht er in verschiedenen Ländern der Gefahr eines Putsches gegenüber, nach dem eine neue Regierung alle wirtschaftspolitischen Weichen möglicherweise vollkommen umstellt. Wenn Produzenten und Unternehmen in Entwicklungsländern aufgrund dieser Gefahr, auf die sie selbst keinen Einfluß haben, beim Abschluß von Termingeschäften nicht benachteiligt werden sollen, so muß ihren Vertragspartnern eine Absicherung des politischen Risikos gewährt werden.

Die Vertragspartner sollen also dazu bewegt werden, politische Risiken einzugehen, die sie normalerweise nicht eingehen würden, indem sie gegen den daraus resultierenden Schaden versichert werden. Das allgemein als „Moralische Versuchung“ bezeichnete und üblicherweise als ineffizient bekämpfte Versicherungsproblem wird hier also gerade zum Ziel erhoben. Damit stellt sich unmittelbar die Frage nach der Finanzierung des geforderten Versicherungssystems. Eine möglichst risikogerechte Beitragszahlung der Versicherungsnehmer, d. h. der Vertragspartner von Rohstoffproduzenten und Unternehmen aus Entwicklungsländern, ist offensichtlich nicht möglich. Versicherungsnehmer, die ein geringes politisches Risiko eingehen, würden bei risikogerechter Beitragszah-

lung durch niedrige Beiträge belohnt, während doch das Eingehen politischer Risiken gerade gefördert werden soll, um Produzenten und Unternehmen in diesen Ländern nicht zu benachteiligen. Die ökonomisch effiziente Lösung des Finanzierungsproblems läge in einer risikogerechten Beitragszahlung der Regierungen in Entwicklungsländern, soweit sie für das landesspezifische, politische Risiko verantwortlich sind. Damit würde ihnen gleichzeitig ein Anreiz gegeben, durch eine klare wirtschaftspolitische Orientierung das zukünftige Risiko zu senken. Für landesspezifische Risiken, für die auch die Regierungen keine Verantwortung tragen, müßten andere Finanzierungsformen wie zum Beispiel eine gleichmäßige Aufteilung der erwarteten Kosten auf alle an den Termingeschäften beteiligten Länder gewählt werden.

Duncan (1991, S. 6 und 1992, S. 2) äußert sich zum konkret zu benutzenden Finanzierungsmodus nicht sehr deutlich. Ihm liegt an einer versicherungsmathematisch sauberen Beitragsfinanzierung. Eine Notwendigkeit, Industrie- und Entwicklungsländer mit gleichen Pflichtbeiträgen zu belasten, obgleich die einen gute, die anderen schlechte Risiken darstellen, sieht er dabei nicht. Der oben angedeutete Finanzierungsmodus könnte also seinen Vorstellungen entsprechen. Ungeklärt bleibt die Frage, wie das landesspezifische Risiko im einzelnen abzuschätzen ist, ebenso wie die Frage, ob die Regierungen der Entwicklungsländer tatsächlich bereit und in der Lage wären, entsprechende Versicherungsbeiträge zu leisten.

Die Übernahme der dargestellten Versicherungsaufgabe durch einen reformierten 1. Schalter des Gemeinsamen Fonds erscheint grundsätzlich mit seinen rohstoffbezogenen Stabilisierungszielen vereinbar, da eine solche Versicherung Rohstoffproduzenten und -exporteuren aus Entwicklungsländern den Zugang zu einer Preis- und Erlösstabilisierung durch Hedging erleichtern würde. Durch die vorgesehene Beitragsfinanzierung würde auch dem Prinzip Rechnung getragen, daß das Eigenkapital des 1. Schalters nicht direkt verwendet werden soll. Es stellt sich jedoch die Frage, ob nicht andere internationale Organisationen die Aufgabe einer Versicherung gegen das landesspezifische Risiko in Zusammenhang mit Rohstofftermingeschäften genauso gut oder besser erfüllen könnten als der Gemeinsame Fonds. So stellt die 1988 gegründete Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA) im Rahmen der Weltbankgruppe bereits eine Institution dar, die ganz ähnliche Ziele verfolgt, wie diejenigen, die dem 1. Schalter nach dem Vorschlag Duncans übertragen werden sollen. Die MIGA bietet Garantien zur Absicherung gegen landesspezifische, politische Risiken bei Investitionen in Entwicklungsländern an (Deutsche Bundesbank 1992, S. 55). Die von der MIGA versicherten Risiken sind exakt spezifiziert und entsprechen genau den nichtkommerziellen Risiken, die auch bei langfristigen Warentermingeschäften zu versichern wären⁸⁾. Somit liegt die Überlegung nahe, ob

⁸⁾ Für eine Darstellung der von der MIGA im einzelnen abgedeckten landesspezifischen Risiken vgl. Finanzierung & Entwicklung 1985, S. 54.

nicht auch langfristig orientierte Warentermingeschäfte mit über die MIGA abgesichert werden könnten (vgl. auch UNCTAD 1991, S. 2).

Es darf aber vor allem nicht übersehen werden, daß die Absicherung nicht-kommerzieller Risiken nur eine unter vielen — für potentielle Marktteilnehmer aus Entwicklungsländern zum Teil viel wesentlicheren — Maßnahmen zur Förderung des Risikomanagements darstellt. Der Erfolg einer solchen Versicherung, die in erster Linie die Suche nach einem Vertragspartner erleichtern soll, setzt voraus, daß eine Vielzahl von Unternehmen in Entwicklungsländern an den Instrumenten des Risikomanagements grundsätzlich Interesse zeigt und die Regierungen Rahmenbedingungen setzen, die eine Ausnutzung der Stabilisierungsmöglichkeiten über Termingeschäfte erlauben. Um diese Vorbedingungen zu gewährleisten, sind weitere entwicklungspolitische Maßnahmen, beispielsweise in den Bereichen Informationsvermittlung und Technologietransfer notwendig. Die Förderung des Risikomanagements bedarf daher eines Gesamtkonzepts verschiedener, sich ergänzender Maßnahmen. Die alleinige Übertragung einer speziellen Einzelaufgabe auf den Gemeinsamen Fonds oder eine andere Organisation erscheint wenig sinnvoll. An dieser Stelle stellt sich die Frage, ob über den 2. Schalter weitere Maßnahmen im Bereich des Risikomanagements gefördert werden könnten. Preis- und Erlösstabilisierung durch Termingeschäfte bewahrt die Marktanziehung und fördert so marktkonformen Strukturwandel und den Abbau von strukturellen Ungleichgewichten. Dies entspricht den bisherigen Zielen des 2. Schalters. Als konkrete Maßnahmen im Rahmen der Projektförderung durch den 2. Schalter sind beispielsweise denkbar:

- die Erstellung von Studien über für Produzenten aus Entwicklungsländern in Hinblick auf den jeweiligen Rohstoff besonders geeignete Kontrakt-spezifikationen,
- die Erstellung von Studien über die Einrichtung von Informationssystemen, über die Produzenten aus Entwicklungsländern — direkt oder indirekt über Genossenschaften oder andere übergeordnete Organisationen — Einblick in das Marktgeschehen gegeben werden kann,
- die Erarbeitung von für Produzenten aus Entwicklungsländern vorteilhaften Regeln für den Handel an den in einigen dieser Länder neu einzurichtenden Börsen. Diese Regeln müßten zum Ziel haben, möglichst vielen Erzeugern den Zugang zur Börse zu eröffnen, die Gefahr der Preismanipulation auf ein Minimum zu begrenzen und die Markttransparenz zu erhöhen,
- die Untersuchung, wie Regierungen von Entwicklungsländern ihre Handels- und Steuerpolitik sowie gegebenenfalls bestehende Einschränkungen des Devisenhandels verändern können, um Hedging durch Termingeschäfte zu erleichtern.

Zudem könnte der 2. Schalter im Rahmen seiner in Artikel 3c des Abkommenstextes angesprochenen, bisher allerdings kaum wahrgenommenen Aufgabe, die Koordination und Beratung im Rohstoffbereich zu

fördern, eine Beratungs- und Informationsfunktion im Bereich der Rohstofftermingeschäfte wahrnehmen. Gerade auch die Funktionsfähigkeit von möglichen neuen Warentermin- und Terminkontraktmärkten in den Entwicklungsländern selbst wird wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, potentielle Marktteilnehmer und politische Entscheidungsträger, die die entsprechenden Rahmenbedingungen zu setzen haben, ausreichend über die Funktionsweise solcher Märkte zu informieren und Vorurteile abzubauen. Training und Informationsvermittlung sollten auf drei Ebenen stattfinden: der Regierungsebene, der Ebene der potentiell direkt an der Börse tätigen Marktteilnehmer und der Ebene der indirekt an Termingeschäften beteiligten Produzenten (UNCTAD 1993 d, S. 9).

Bei einigen der soeben genannten möglichen Einsatzbereiche für den 2. Schalter bietet sich eine einzelproduktbezogene Vorgehensweise an, da die Probleme, die bei einzelnen Rohstoffen zu beachten sind, aufgrund einer unterschiedlichen Wettbewerbssituation in den verschiedenen Märkten und aufgrund einer unterschiedlichen Produzentenstruktur (z. B. bei Kautschuk, Kaffee und Kakao vielfach Kleinbauern, bei Zinn weitgehend staatliche Unternehmen) erheblich voneinander abweichen. Soweit dies der Fall ist, könnten entsprechende Projekte schon heute — ohne jegliche Veränderung des Abkommens über den Gemeinsamen Fonds und seiner bisherigen Auslegung — von ICBs beantragt und durch den 2. Schalter unterstützt werden. In einigen zum Teil zentralen Bereichen fehlt jedoch der konkrete Bezug zu einem bestimmten Rohstoff, und eine produktübergreifende Betrachtung erscheint angebracht. Der 2. Schalter wäre in seiner bisherigen Form also nicht in allen oben genannten Aufgabenbereichen einsetzbar. Er müßte seine allein einzelproduktorientierte und länderübergreifende Ausrichtung aufgeben, um umfassende Aufgaben im Bereich der Projektförderung und Beratung/Information zur Unterstützung des marktkonformen Risikomanagements übernehmen zu können. Soll mit Hilfe des Gemeinsamen Fonds über 1. und 2. Schalter zukünftig ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Förderung von Preis- und Erlösstabilisierung über Hedging verwirklicht werden, so bedarf auch der 2. Schalter einer Umorientierung.

Der Gemeinsame Fonds insgesamt müßte sein bisheriges Selbstverständnis weitgehend aufgeben. Er würde sich nicht mehr dadurch von anderen Institutionen unterscheiden, daß er allein einzelproduktbezogene und länderübergreifende Maßnahmen fördert. Der neue Schwerpunkt im Bereich des Risikomanagements durch Warentermingeschäfte würde ihm jedoch erneut ein eigenes Profil verleihen, das sein Bestehen als eigenständige internationale Organisation mehr als rechtfertigt. Bisher gibt es keine andere Organisation, die sich auf diesen Bereich spezialisiert hat, und der interessante neue Ansatz für marktconforme Stabilisierung von Preisen und Erlösen findet zur Zeit erst wenig Unterstützung. Der Gemeinsame Fonds wäre zu einer Bündelung der Förderung von in diesem Bereich denkbaren Aktivitäten gut geeignet. Er könnte damit — besser als bisher — sein durch das Integrierte Rohstoffprogramm vorgegebenes Ziel verfolgen, eine Lösung für die Probleme von Entwick-

lungsländern und ihren Rohstoffproduzenten hinsichtlich der schwankenden Weltmarktpreise und Export- bzw. Produktionserlöse zu finden. Die charakteristische Rohstofforientierung bliebe erhalten, aber wäre auch produktübergreifend zu verstehen. So könnten in Zukunft auch mehrere ICBs einen gemeinsamen Projektantrag an den 2. Schalter stellen.

Die neue Orientierung würde einer Weiterverfolgung erfolgversprechender Projekte herkömmlicher Art im Rahmen des 2. Schalters nicht entgegenstehen. Möglicherweise würden sie aus finanziellen Gründen durch den veränderten Schwerpunkt zeitweilig in den Hintergrund gedrängt. Letztlich ergänzen jedoch die zur Förderung von Termingeschäften zukünftig vorstellbaren Maßnahmen des 2. Schalters seine bisherigen Aktivitäten. Mit dem 2. Schalter wird in erster Linie die Verbesserung der strukturellen Bedingungen auf den Rohstoffmärkten angestrebt. Die Unterstützung des Einsatzes von Instrumenten des Risikomanagements fördert eine konsequente Marktorientierung, die die in vielen Entwicklungsländern dringend notwendige Strukturveränderung beschleunigen und so zu einer Verbesserung der Marktbedingungen beitragen kann.

Nur im Rahmen eines solchen Gesamtkonzepts erscheint die Nutzung des 1. Schalters als Versicherung gegen das landesspezifische Risiko sinnvoll. Die alleinige Umstellung des 1. Schalters auf eine solche Versicherungsfunktion wäre dagegen aus zweifacher Sicht unbefriedigend: Weder die Auswahl der speziellen Aufgabe — vor dem Hintergrund wesentlich anderer Aufgaben im selben Bereich — noch die Auswahl der Institution des Gemeinsamen Fonds statt beispielsweise der MIGA wären hinreichend begründbar. Soll der 1. Schalter zur Förderung des Risikomanagements durch Termingeschäfte sinnvoll reformiert werden, bedarf es daher einer mutigen Umstrukturierung des Gemeinsamen Fonds insgesamt.

Besteht nicht die Bereitschaft einer solch einschneidenden Umstrukturierung des Gemeinsamen Fonds, so bleibt als sinnvollste Lösung eine Konzentration aller Aktivitäten und Mittel des Fonds auf die Förderung von Projekten im Rahmen des 2. Schalters. Der 1. Schalter könnte dann entweder eine den 2. Schalter unterstützende Funktion übernehmen oder aber ganz zugunsten des 2. Schalters aufgelöst werden.

Eine den 2. Schalter unterstützende Funktion des 1. Schalters bestünde beispielsweise in der Übernahme der bereits angesprochenen Informationsfunktion, die bisher eigentlich dem 2. Schalter obliegt, jedoch noch kaum wahrgenommen worden ist. Die mit dem Eigenkapital des 1. Schalters erwirtschafteten Überschüsse könnten weiterhin zur Deckung der Verwaltungskosten, zusätzlich jedoch zur Veranstaltung von weiteren Seminaren für ICBs dienen, um ihnen die Erstellung vorteilhafter Projektanträge zu erleichtern und die Entwicklung von Strategien für die einzelnen Rohstoffe zu ermöglichen. Der 1. Schalter könnte zudem die Bildung von internationalen Rohstoff-Abkommen fördern, die sich an den Zielsetzun-

gen des 2. Schalters orientieren, also nicht gerade durch Marktregulierung Strukturveränderung behindern. An der bisherigen Ausrichtung und Struktur des Gemeinsamen Fonds würde sich damit nicht sehr viel ändern. Durch die Nutzung der brachliegenden Überschüsse des 1. Schalters entstünde jedoch ein gewisser Effizienzgewinn, der der Stärkung der Aktivitäten des 2. Schalters zugute käme.

Die formale Aufrechterhaltung des 1. Schalters stellt eine Konzession an das bisher bestehende Zwei-Schalter-System dar. Eigentlich notwendig ist eine solche strukturelle Unterteilung des Fonds in zwei unterschiedliche Schalter allerdings nicht mehr, wenn auch der 1. Schalter letztlich den Aufgaben des 2. Schalters dient. Um die Beratungs- und Informationsfunktion des Fonds zu stärken, muß diese Aufgabe nicht auf den 1. Schalter übertragen werden. Es muß vielmehr dafür gesorgt werden, daß dem 2. Schalter die Mittel gegeben sind, Informationsveranstaltungen und Seminare durchzuführen. Vor allem aber auch zur Projektfinanzierung bedarf es langfristig neuer Finanzierungsquellen, da in der Regel nicht rückzahlbare Transfers bewilligt werden. Konsequenz wäre daher die vollständige Auflösung des 1. Schalters und die Übertragung seiner Mittel auf den 2. Schalter. Die Zinsen aus dem gesamten Eigenkapital des Fonds (abzüglich Verwaltungskosten) würden dem 2. Schalter gewisse regelmäßige Einnahmen einbringen. Eine regelmäßige Einnahmequelle wäre für Kontinuitätssicherung der Aktivitäten des 2. Schalters von zentraler Bedeutung. Um den Zinsertrag zu erhöhen, sollten möglichst alle noch ausstehenden Eigenkapitalanteile eingefordert werden. Der Exekutivausschuß sollte entsprechend die Einlösung der Schuldscheine beschließen. Ferner wäre zu prüfen, ob entgegen der bisher im Abkommen vorgesehenen Regelung (Artikel 11,4 i. V. m. Artikel 17,12) auch die Zahlungszusagen eingefordert werden könnten, da die ursprünglich im Zusammenhang mit dem Ziel der Finanzierung von Bufferstocks verbundene Notwendigkeit, die Rückzahlung der vom Fonds eingegangenen Verbindlichkeiten abzusichern, nicht mehr besteht. Während dann die Zinsen neben den freiwilligen Beiträgen für nicht rückzahlbare Transfers zur Verfügung stehen, ist eine direkte Nutzung des zusammengeführten Eigenkapitals des Gemeinsamen Fonds — analog zum Eigenkapital des 2. Schalters bisher — nur zur Kreditvergabe möglich.

Bei einem Ansatz, der letztlich allein die Weiterführung eines durch die Mittel des 1. Schalters gestärkten 2. Schalters zum Inhalt hat, stellt sich allerdings die grundsätzliche Frage, ob es zur Verfolgung einer rohstofforientierten Projektförderung eigentlich überhaupt einer eigenständigen Organisation bedarf. Andere Institutionen wie die Weltbank, die bereits Projektfinanzierung betreiben, könnten ihre bisherigen Aufgaben möglicherweise unter Vermeidung der Transaktions- und Verwaltungskosten einer zusätzlichen Organisation um die speziellen Maßnahmen ergänzen, die bisher im Rahmen des 2. Schalters durchgeführt worden sind. Dagegen läßt sich sagen, daß die Arbeit des 2. Schalters, die nach derzeitigem Kenntnisstand als erfolgreich gewertet werden muß,

offensichtlich durchaus auch von einer kleinen, dafür aber spezialisierten Organisation effizient durchgeführt werden kann. Den Fixkosten einer eigenständigen Organisation, die durch eine Übertragung ihrer Aufgaben auf andere Institutionen eingespart werden könnten, stehen andere Kosten aus dem Verlust von Wettbewerb und dem Kompetenzverlust aufgrund der Aufgabe von Spezialisierungsvorteilen im Fall ihrer Auflösung entgegen. Grundsätzlich kann daher eine Fortführung des Gemeinsamen Fonds bei Auflösung des 1. Schalters zur Stärkung der Maßnahmen im Rahmen des 2. Schalters befürwortet werden.

3. Ausblick

Die Untersuchung alternativer Einsatzfelder für die brachliegenden Mittel des 1. Schalters hat gezeigt, daß sich zur Reform des Gemeinsamen Fonds verschiedene Möglichkeiten anbieten, die in sehr unterschiedlichem Maße eine Abweichung von der bisherigen Ausrichtung dieser Organisation erfordern. Eine vergleichsweise geringe Änderung gegenüber dem derzeitigen Zustand ergäbe sich durch eine Auflösung des 1. zugunsten des 2. Schalters, dessen Tätigkeit durch eine kontinuierliche Finanzierungsquelle unterstützt und so gestärkt werden könnte. Eine völlige Umorientierung wäre dagegen notwendig, wenn der Gemeinsame Fonds zukünftig seinen Schwerpunkt im Bereich der Förderung von Preis- und Erlösstabilisierung durch Risikomanagement setzen würde, wobei der 1. Schalter die Funktion einer Versicherung nicht-kommerziellen Risikos, der 2. Schalter — neben seinen bisherigen Aufgaben — die Funktion der Unterstützung von produktübergreifenden Maßnahmen zur Förderung des Hedging zu übernehmen hätte. Mit dem Scheitern der marktregulierenden Internationalen Rohstoff-Abkommen ist deutlich geworden, daß die zukünftige Entwicklungspolitik im Rohstoffbereich an einer über Marktanreize gesteuerten Strukturveränderung ansetzen muß. Die aufgezeigten Perspektiven für den Gemeinsamen Fonds tragen dieser Erkenntnis Rechnung. Sie bieten Ansatzpunkte, rohstoffpolitische Probleme der Entwicklungsländer wie Preis- und Erlösinstabilität und sinkende Deviseneinnahmen anzupacken, ohne die Marktanreize außer Kraft zu setzen, die zu einer beschleunigten Strukturveränderung in diesen Ländern beitragen.

Dennoch dürfen die Hoffnungen auf erfolgversprechende neue Konzepte nicht zu hoch angesetzt werden. Keines dieser Konzepte ist von — zum Teil erheblichen — Schwierigkeiten und Unsicherheiten frei. Zudem scheitern chancenreiche Vorschläge vielfach an entgegengerichteten politischen Weichenstellungen auf anderen Gebieten. Korrupte Regime, politische Unruhen und Verteilungskämpfe innerhalb von Entwicklungsländern sind ein Störfaktor, an dem auch die beste Entwicklungshilfe scheitern muß. Viele Studien weisen darauf hin, daß interne Einflüsse auf die Entwicklung eines Landes eine viel größere Auswirkung haben als externe Faktoren, zu denen auch die Entwicklungshilfe gezählt werden muß. So haben nicht nur ostasiatische Staaten wie Malaysia und

„Zollkaskade“ der Europäischen Union am Beispiel Kaffee und Kakao

Kakao	Zollsatz	Kaffee	Zollsatz
Kakaoschalen, -Häutchen u. a. Kakaoabfall	0 v. H.	Kaffee, nicht geröstet, nicht entkoffeiniert	4 v. H.
Kakaobohnen und Kakaobohnenbruch	3 v. H.	Kaffeeschalen und -Häutchen	7 v. H.
Kakaobutter, -Fett und -Öl	9 v. H.	Kaffee, nicht geröstet, entkoffeiniert	10 v. H.
Kakaomasse	12 v. H.	Kaffee, geröstet, nicht entkoffeiniert	12 v. H.
Kakaopulver ohne Zusatz von Zucker o. ä.	12 v. H.	Kaffee, geröstet, entkoffeiniert	15 v. H.
Kakaopulver mit Zusatz von Zucker o. ä.	10+x ¹⁾	Kaffeemittel mit Kaffeegehalt	18 v. H.
Kakao in Blöcken, Stangen, Granulat o. ä.	12+x ¹⁾		

¹⁾ x steht für einen zusätzlichen beweglichen Teilbetrag, der mit der genauen Warenzusammenstellung zusammenhängt.

Quelle: EG-Kommission, Integrierter Tarif der Europäischen Gemeinschaften, Bd. 2, 1991, S. 164 ff. und S. 242 ff.

Thailand, sondern auch beispielsweise Chile und Botswana in den 80er Jahren erfolgreich diversifiziert und hohe Wachstumsraten erzielt, während andere Länder so hohe Realeinkommenseinbußen zu verzeichnen hatten, daß die 80er Jahre häufig als ein für die Entwicklung der Dritten Welt „verlorenes Jahrzehnt“ bezeichnet wurden. Die Regierungen bemühten sich sowohl in Chile als auch in Botswana um ein stabiles makroökonomisches Klima und eine Handels- und Wechselkurspolitik zur Förderung ihrer Exporte und waren damit erfolgreich (World Bank 1994, S. 32 f.). Während es einigen Ländern gelang, zeitweilig hohe Erlöse aus Rohstoffexporten in eine sinnvolle Strukturanpassung ihrer Volkswirtschaft zu investieren, wurden in anderen Ländern hauptsächlich die öffentlichen Ausgaben erhöht, zudem oft in unproduktiven Bereichen. Negative Beispiele waren hierfür schon zu Beginn der 80er Jahre die Ölländer Mexiko, Nigeria und Venezuela (World Bank 1994, S. 55 f.).

Ein externer Faktor, der einer erfolgreichen Entwicklungspolitik entgegenwirkt, ist der Protektionismus in den Industriestaaten. So werden auf der einen Seite entwicklungspolitische Projekte gefordert und unterstützt, die zur vertikalen Diversifikation in Rohstoffexporterländern beitragen sollen. Auf der anderen Seite werden Zölle erhoben, die die Einfuhr von Gütern mit zunehmendem Verarbeitungsgrad systematisch einschränken. Die folgende Tabelle zeigt diese sogenannte „Zollkaskade“ der Europäischen Union am Beispiel der Produkte Kaffee und Kakao.

Auch wenn diese Zölle nur eingeschränkt gelten — nicht zum Beispiel für die Ausfuhr der AKP-Staaten — so verdeutlichen sie klar die Inkonsequenz der europäischen Entwicklungspolitik. Das Problem der Zollkaskade im Bereich der Agrarprodukte insgesamt wird auch durch den erfolgreichen Abschluß der Uruguay-Runde nicht systematisch ausgeräumt, da die beschlossenen Zollreduzierungen nicht direkt mit dem Verarbeitungsniveau der Produkte zusammenhängen (World Bank 1994, S. 19). Auch die Agrarexportpolitik der Europäischen Union steht im Widerspruch zu entwicklungspolitischen Zielen, wie selbst von der Brüsseler Generaldirektion eingeräumt werden mußte (epi 4/94, S. 5): Lieferungen von subven-

tioniertem Rindfleisch und Getreide in afrikanische Länder behindern die Entwicklung ihrer heimischen Landwirtschaft und damit die Ausweitung ihres Produktionsspektrums. Auch der Textilsektor, der sich für viele Entwicklungsländer aufgrund einer arbeitsintensiven Technologie als erster Schritt zur Industrialisierung und damit Diversifizierung anbietet, unterliegt einem strengen Protektionismus. Im Rahmen der Uruguay-Runde wurde beschlossen, den Textilbereich nach zehnjähriger Übergangszeit den normalen GATT-Regeln zu unterstellen. Wenn man sich vergegenwärtigt, daß die erste Übergangsvereinbarung im Textilbereich bereits 1961 zunächst nur für Baumwolle getroffen und später auf viele andere Fasern ausgeweitet wurde und als Welttextilabkommen innerhalb des GATT die Außerkraftsetzung der wesentlichen GATT-Bestimmungen ermöglichte, so kann kaum noch erstaunen, daß nun im Jahre 1994 diese Jahrzehnte überdauernde Übergangsregelung einer weiteren zehnjährigen Übergangsvereinbarung bedarf. Diese immerhin enthält jetzt bindende Vorschriften zum graduellen Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse und kann nicht weiter verlängert werden. Offensichtlich bleibt jedoch trotz des erfolgreichen Abschlusses der Uruguay-Runde noch viel Raum für eine bessere Koordination von Entwicklungs- und Handelspolitik.

Weitere externe Faktoren, die die zukünftigen wirtschaftspolitischen Perspektiven rohstoffexportierender Entwicklungsländer prägen werden, hängen mit der Entwicklung in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion und in China zusammen. Die ehemalige Sowjetunion war weltweit größter Ölproduzent und wichtiger Exporteur verschiedener Mineralien und Metalle. Ähnlich große Rohstoffreserven bestehen in China. Eine aggressive Exportpolitik würde die Preise dieser Rohstoffe stark belasten, wie 1993 beispielsweise die hohen chinesischen Zinnexporte gezeigt haben, die den Versuch anderer Exportnationen, eine Preissteigerung durch ein Erzeugerkartell hervorzurufen, stark behinderten. Gleichzeitig bieten die großen Volkswirtschaften Chinas und der ehemaligen Sowjetunion das Potential einer kräftigen Nachfrageerhöhung auf anderen Rohstoffmärkten, insbesondere im Nahrungsmittel- und Getränkebereich.

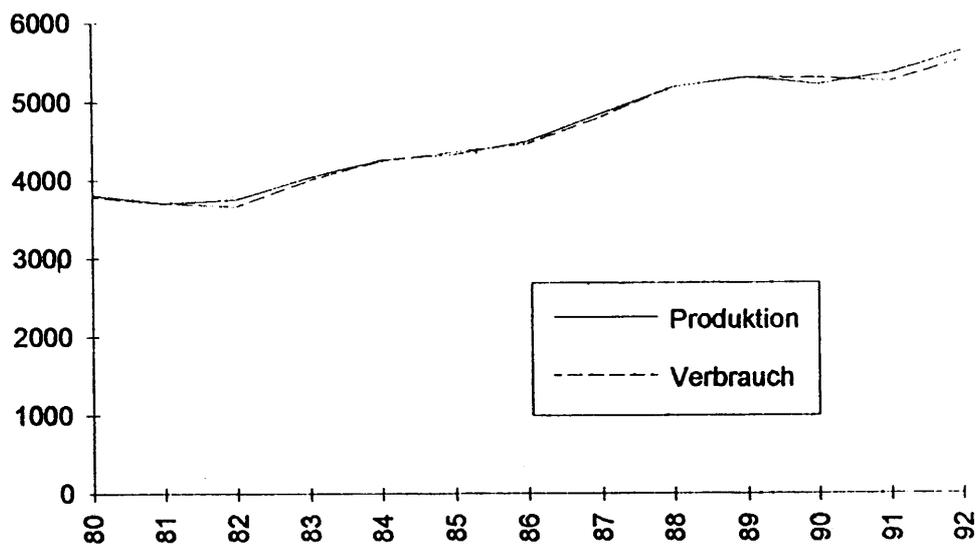
Gerade in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion ist die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung sehr schwer abzuschätzen. Das erschwert die Prognosen über die zukünftige Entwicklung der Rohstoffmärkte.

Vor diesem Hintergrund kann rohstoffexportierenden Entwicklungsländern nur empfohlen werden, nicht darauf zu warten, daß günstige externe Rahmenbe-

dingungen ihre wirtschaftliche Lage verbessern. Nur das eigene Bemühen um ein stabiles politisches und makroökonomisches Klima und eine marktorientierte Wirtschaftsordnung kann eine erfolgreiche Diversifizierung und ein dauerhaftes Wachstum des realen Volkseinkommens herbeiführen. Entwicklungspolitische Maßnahmen können dabei nur unterstützend wirken. Der reformierte Gemeinsame Fonds wird einen kleinen Beitrag dazu leisten.

Abbildung A.1

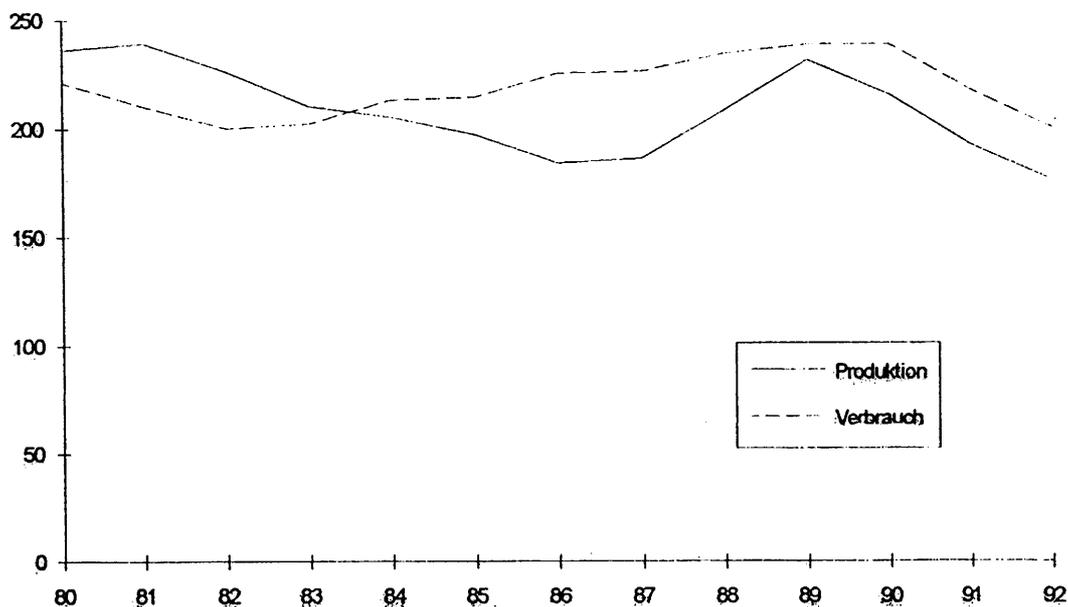
**Weltnaturkautschukproduktion und -verbrauch
(1980—1992, in 1 000 Tonnen)**



Quelle: International Rubber Study Group, Rubber Statistical Bulletin, Jahrgänge 1987/88—1993/94, London.

Abbildung A.2

**Weltzinnproduktion und -verbrauch
(1980—1992, in 1 000 Tonnen)**



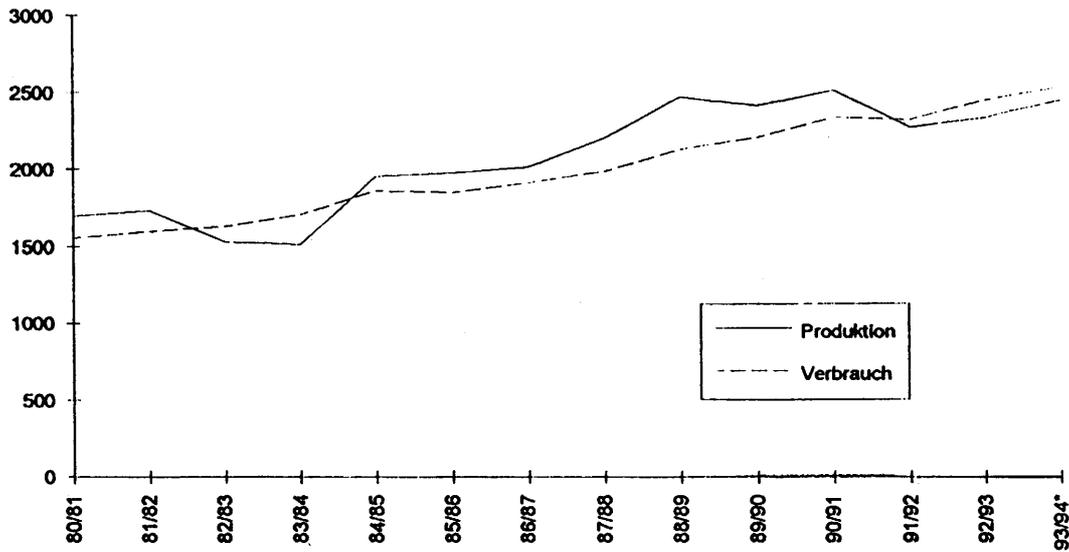
Quelle: Metallgesellschaft AG, Metallstatistik, Jahrgänge 1990—1993, Frankfurt.

Anmerkung:

Als Produktion wird die Bergwerksproduktion, als Verbrauch der Verbrauch von Rohzinn aufgeführt.

Abbildung A.3

**Weltkakaoproduktion und -verbrauch
(1980/81—1993/94 *), in 1 000 Tonnen)**



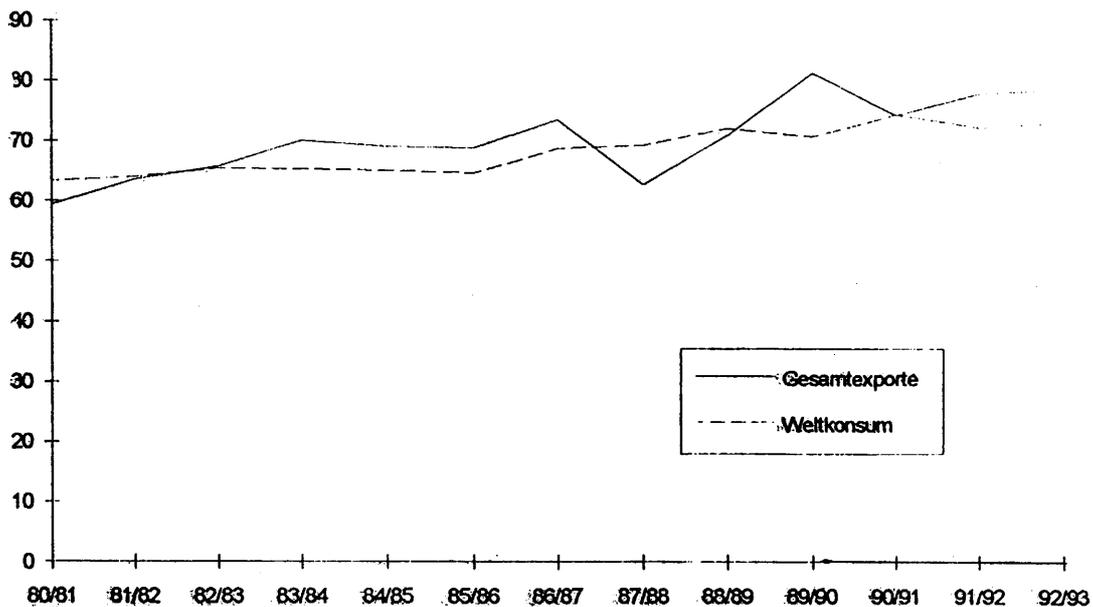
*) Schätzung

Quelle: International Cocoa Organization, Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics, Vol. XX, No. 1, Dezember 1993.

Anmerkung: Unter Verbrauch werden hier die Vermahlungen aufgeführt.

Abbildung A.4

**Weltkaffee-Export und -Konsum
(1980/81—1992/93, in Mio. Sack à 60 kg)**



Quelle: ICO, Imports, Reexports, Inventories and Consumption, in: ICO Quarterly Bulletins, verschiedene Ausgaben, London
Deutscher Kaffee-Verband, Kaffee-Bericht, Jahrgänge 1981—1993, Hamburg.

Anmerkung:

Aufgrund der unzureichenden Datenlage werden bei Kaffee nicht Weltproduktion und -verbrauch, sondern ersatzweise Weltexporte und Konsum der Importstaaten gegenübergestellt. Wie bei den Graphiken zu Naturkautschuk, Zinn und Kakao spiegelt der Abstand der Kurven jedoch auch in dieser Darstellung die Abweichung zwischen Produktion und Verbrauch wider. Die Jahresangaben beziehen sich auf die von Oktober bis September gerechneten „Kaffeejahre“. Für die Nettoimporte der Nicht-ICO-Mitglieder von 80/81 bis 82/83 mußten allerdings Daten von Juli bis Juni einbezogen werden. Der dargestellte Weltkaffee-Export beruht allein auf den Exporten der ICO-Produzentenländer; sonstige Exporte sind vernachlässigbar gering. Der abgebildete Weltkonsum der Importstaaten setzt sich zusammen aus dem Kaffeeverbrauch der ICO-Verbraucherländer und den Nettoimporten der Nicht-ICO-Mitglieder. Die Weltkonsumdaten der Jahre 91/92 und 92/93 beruhen auf Schätzungen.

Guidelines and criteria for the determination of Priorities of projects for financing through the second account

(Adopted by the Executive Board at its Eleventh Meeting in March 1993, and to be integrated into a revised Project Preparation and Management Manual)

The Guidelines and Criteria for the Determination of Priorities of Projects for Financing Through the Second Account are adopted in conformity with regulation II.3 of the Regulations and Rules for Second Account Operations, taking into account the advice of the Consultative Committee. These Guidelines and Criteria must be read in conjunction with the Agreement Establishing the Common Fund for Commodities and they will be reviewed annually by the Executive Board.

Eligibility

Only measures which are eligible for financing through the Second Account under the terms of the Agreement and which are presented to the Fund in accordance with the provisions of the Regulations and Rules for Second Account Operations shall be considered for financing through the Second Account.

Priorities

- 1.1 Proposed measures shall be prioritized in the light of particular circumstance characterizing each commodity, and the economic and financial situation in developing producing countries including their debt problems.
- 1.2 Bearing in mind the principles laid down in Article 18.3 (m) and (n), due emphasis shall in this regard be given to commodities of interest to the least developed countries. Due emphasis shall also be given to commodities of interest to developing countries, particularly those of small producers-exporters.
- 1.3 Due emphasis shall further be given to the expected impact of proposed measures on the development of those countries.
- 2.1 Due emphasis shall be given to measures which are likely to improve the socio-economic conditions and/or protect the environment in developing producing countries.
- 2.2 In the context of improving the socio-economic conditions in developing producing countries, the Fund may give special attention to projects which may lead to an improvement of the quality of life of

workers and smallholders engaged in production, transport and processing of commodities as well as to the development of their skills and abilities.

- 2.3 In this regard, the Fund shall, wherever possible, seek to contribute to the enhancement of commonly agreed policies of the United Nations and its specialized agencies in fields such as health, education, food security and environment. Regional or national programmes with similar or identical objectives shall likewise be taken into account.
- 3.1 In selecting projects for financing through the Second Account, the Fund shall encourage consistency regarding efforts undertaken at the international level in the field of commodities. It shall take into account the work of UNCTAD and, in particular, the efforts pursued by bodies such as GATT and other international or bilateral agencies to liberalize trade in commodities and commodity related products.
- 3.2 The Fund may give special attention to project proposals developed by an ICB as an important part of an overall strategy for the commodity in question.
- 3.3 Due Account shall be taken of the resources of the associated industries, traders and importers of the commodity, and of the support which they offer to industries in the developing countries and in the co-financing of projects.
- 3.4 Due priority will be given to projects either seeking loans or which have secured co-financing commitments. However, in conformity with the priority listed in 1.2 above, financing of projects pertaining to least developed countries shall be on grant or soft loan terms.
- 4.1 The Fund will give special attention to measures including technical assistance projects aimed at improved management and better utilization of commodity resources, inter alia, with a view to optimizing a level of economic exploitation which is sustainable also in the longer term. Where structural over-supply of a particular commodity on the world market occurs, associated projects should not involve measures which exacerbate the problem.

4.2 The Fund may also give special attention to measures including feasibility studies and other technical assistance projects aimed at providing a basis for increased local processing of commodities in developing producing countries.

5.1 The Fund may give special consideration to measures aimed at strengthening the competitive position of commodities facing difficulties such as a falling market share in competition with synthetic substitutes and a declining trend in real term export earnings resulting from structural changes in their markets; inter alia, by seeking new outlets and encouraging innovative technologies to enhance the value of these products. These measures should demonstrate the potential for improvement in long-term competitiveness.

6.1 Among projects of a comparable nature, priority shall be given to those where the finance provided

by the Fund would yield significant benefits to a number of developing producing countries with a large part of their population depending on the commodity in question.

6.2 The Fund shall promote and facilitate measures aimed at vertical diversification with a view to:

(i) Increase remuneration to producers through value-added measures to the commodities; and

(ii) Assisting in developing other alternatives where demand for traditional commodities is experiencing a downward trend.

Quelle: CFC 1993c.

Anhang zu Kapitel IV.3

Der Einfluß der Weltmarktpreise der Rohstoffe Naturkautschuk, Zinn, Kakao und Kaffee auf die deutsche Importnachfrage im Zeitraum 1980—1992 läßt sich durch folgende Regressionsgleichungen darstellen:

LNKautM	= 13,20 (17,36)	+0,00DU	-0,20LNKautP (-1,25)	+0,02(LNKautP*DU) (1,43)	R ² = 0,32
LNZinnM	= 11,03 (19,81)	+0,00DU	-0,13LNZinnP (-2,10)	+0,01(LNZinnP*DU) (1,19)	R ² = 0,54
LNKakaoM	= 15,16 (25,55)	-1,18DU (-0,17)	-0,60LNKakaoP (-4,54)	+0,33(LNKakaoP*DU) (0,20)	R ² = 0,85
LNKaffM	= 15,58 (31,81)	-1,26DU (-0,58)	-0,48LNKaffP (-4,71)	+0,30(LNKaffP*DU) (0,57)	R ² = 0,83

Die Werte in Klammern sind die entsprechenden t-Werte. DU ist eine Dummyvariable, die in den Jahren 1991—1992 den Wert 1, sonst den Wert 0 annimmt. Sie wurde benutzt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, daß seit 1991 in den Statistiken des Statistischen Bundesamtes, die den hier verwendeten Importdaten zugrunde liegen, gesamtdeutsche Werte ausgewiesen werden, während die vorhergehenden Werte sich allein auf Westdeutschland beziehen. Da alle Daten in logarithmierter Form verwendet werden, entsprechen die Koeffizienten vor den Preisvariablen den deutschen Importelastizitäten.

Bei allen vier Rohstoffen tragen diese Preiselastizitäten der deutschen Importnachfrage die erwarteten negativen Vorzeichen. Wird ein Signifikanzniveau von 10 v. H. zugrunde gelegt, so sind die entsprechenden Koeffizienten bei Zinn, Kakao und Kaffee signifikant. Die Koeffizienten bei Kakao und Kaffee entsprechen sogar einem Signifikanzniveau von 1 v. H. Dieses Ergebnis bestätigt, daß Preisveränderungen bei den Rohstoffen Zinn, Kakao und Naturkautschuk zu einer direkten Reaktion der Nachfrage führen. Diese reagiert jedoch unterproportional, da alle Elastizitätsberechnungen Werte kleiner eins ergeben. Somit führt eine Preissteigerung/-Senkung bei den genannten drei Rohstoffen zwar zu einer direkten Erlössteigerung/-Senkung, die Preisveränderung wird jedoch zum Teil durch eine gegenläufige Nachfrageentwicklung kompensiert.

Aussagen über die exakte Höhe der Importelastizitäten werden durch die Ausnahmesituation in Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung erschwert. Die hier in die Gleichungen eingeführten Dummyvari-

ablen geben Raum für eine entsprechende Anpassung der Achsenabschnitte und Steigungen der Regressionsgeraden zum Zeitpunkt der statistischen Umstellung. Die zugehörigen Koeffizienten tragen zum Teil auch recht plausible Werte. So weisen die relativ hohen positiven Koeffizienten der Variablen LNKaffP*DU (0,30) und LNKakaoP*DU (0,33), darauf hin, daß sich bei diesen Konsumgütern die Preiselastizität der Importnachfrage nach der Wiedervereinigung stark verringert hat. Die Importelastizitäten nach der Wiedervereinigung ergeben sich aus den Koeffizienten der Preisvariablen abzüglich der Koeffizienten der oben genannten Korrekturvariablen. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß sich sämtliche Dummy- bzw. Korrekturvariablen als völlig insignifikant erweisen. Dies gilt auch für die Dummyvariablen für den Achsenabschnitt der Regressionsgeraden, deren negative Koeffizienten bei Kaffee und Kakao sonst erstaunen könnten.

Verzichtet man jedoch aufgrund der fehlenden Signifikanz auf die Einbeziehung von Dummyvariablen, so besteht das Risiko von Verzerrungen.

Eine mögliche Erklärung der fehlenden Signifikanz der Dummyvariablen könnte darin bestehen, daß höhere Importe zur Befriedigung der zusätzlichen ostdeutschen Nachfrage bei vielen Produkten nicht direkt aus Ostdeutschland, sondern von westdeutschen Konzernen getätigt worden sind. Die Importsteigerung wäre dann vom Zeitpunkt der statistischen Umstellung unabhängig. Dieser Frage kann an dieser Stelle jedoch nicht weiter nachgegangen werden. Die exakte Höhe der ermittelten Elastizitäten muß daher mit Vorsicht betrachtet werden.

Anhang zu Kapitel IV.4

Tabelle A.1

**Exporte der Bundesrepublik Deutschland¹⁾ in einige wichtige
rohstoffexportierende Entwicklungsländer**
(1980—1992, in 1 000 US-\$)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
	1 000 US-\$												
Elfenbein- küste	120069	77265	61770	65427	47733	62899	89496	81637	76163	92740	85142	80126	67183
Ghana	86676	105933	46121	51693	47843	64959	97991	97557	94448	99429	117846	115519	110959
Nigeria	1501623	1704218	1526316	710299	410779	648843	668545	537151	506564	532163	716570	966312	1027594
Kamerun	85171	72570	110589	68526	73870	108027	136802	141582	83816	86791	106351	87208	98452
Burundi	13015	12114	16202	16947	17244	19315	23680	30319	19250	21788	26729	21782	16082
Uganda	25910	32891	34856	33535	19723	16844	34638	44052	31164	48328	43282	28876	25056
Kenya	169687	150572	111741	99929	116353	113394	164706	153995	161721	171256	181903	164990	124338
Tansania	102721	74366	75070	64843	68203	60580	63450	66865	89743	80945	96999	79788	112274
Kolumbien	264324	253645	264568	264376	351471	243509	279095	338050	343559	371514	373018	489700	482827
Brasilien	1339839	942280	888042	606182	931421	846871	1289578	1487586	1525864	1664063	1796473	1818446	1862589
Sri Lanka	59251	73027	63322	72537	79822	74168	76678	82032	103126	95456	97333	91289	119863
Thailand	308613	272557	296780	347291	346565	402266	431333	749747	896144	969025	1380768	1739618	1726082
Malaysia	453224	375248	408455	577043	577500	356732	369939	448688	493653	677175	1028425	1344977	1361746
Indonesien	554354	738002	1145212	710317	769043	588526	778043	668181	788965	881108	1506628	1751718	1990528
VR China	920645	610967	852591	1074837	1038297	2229587	2879023	2796568	2784457	2450907	2402314	2444005	3686449
Papua N. Guinea	11556	9827	8400	7025	11138	11721	18749	15715	16017	7736	7169	9381	16519

¹⁾ Ab 1991 gesamtdeutsche Zahlen.

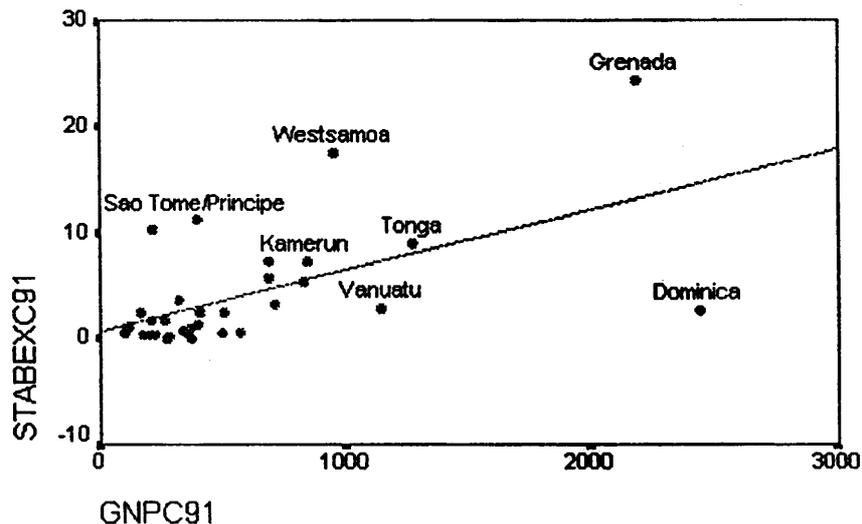
Quelle: OECD, Foreign Trade by Commodities (Magnetband, Serie C), Paris 1993.

Betrachtet man die Länder, die 1991 Transfers über das STABEX-Programm der EG erhalten haben, so ergibt sich folgender Zusammenhang zwischen der Höhe der Zahlungen (STABEXC91) und dem Sozialprodukt des Empfängerlandes (GNPC91), jeweils pro Kopf in US- $\text{\$}$:

$$\text{STABEXC91} = 0,71 + 0,0057 \text{ GNPC91}$$

(0,612) (3,865) $R^2=0,33$.

Dieser Zusammenhang läßt sich graphisch veranschaulichen wie folgt:



Quelle: World Bank, World Tables 1993, Baltimore und BMWi (unveröffentlicht).

Offensichtlich besteht in der Tat auch für das Jahr 1991 ein hoch signifikanter positiver Zusammenhang zwischen Pro-Kopf-Einkommen und Pro-Kopf-STABEX-Leistungen. Die positive Korrelation der beiden Größen wird stark beeinflusst durch die relativ sehr hohen Ausgleichszahlungen für Exporterlöseinbußen in Grenada, insbesondere für Muskatnüsse. Auch andere Empfängerländer, die durch relativ hohe Pro-Kopf-Transfers oder durch ein relativ hohes Pro-Kopf-Einkommen auffallen, sind in der Graphik direkt abzulesen.

Bezieht man alle AKP-Staaten, d. h. auch diejenigen, die im Jahre 1991 keine Transferleistungen erhalten haben, in die Berechnungen ein, so ist kein signifikan-

ter Zusammenhang mehr festzustellen. Dies läßt sich darauf zurückführen, daß einige Länder mit sehr hohem Pro-Kopf-Einkommen (z. B. die Bahamas mit 11 750 US- $\text{\$}$, Barbados mit 6 630 US $\text{\$}$ und die Seychellen mit 5 110 US- $\text{\$}$) 1991 keine STABEX-Mittel erhalten haben.

Generell kann aufgrund des Einzelergebnisses eines Jahres weder von einer positiven noch negativen Korrelation ausgegangen werden. Das Ergebnis hängt von den Rohstoffen ab, für die im jeweiligen Jahr Exporterlöseinbußen anfallen. Gezielte verteilungspolitische Maßnahmen sind damit offensichtlich über das STABEX-Programm nicht möglich.

Anhang zu Kapitel V.2.2.2.1

Theoretische Analyse des Risikomanagements durch Termingeschäfte

Bei den folgenden Überlegungen steht jeweils die Perspektive des einzelnen Rohstoffproduzenten im Vordergrund, der sich gegebenenfalls zur Anwendung der Hedging-Methoden entscheidet. Diese disaggregierte Betrachtungsweise bietet sich auch deswegen an, weil in Hinblick auf das Stabilisierungsziel aus der Zielerfüllung auf disaggregierter Ebene auch eine Zielerfüllung auf aggregierter Ebene folgt, nicht aber umgekehrt: Erreichen die einzelnen Produzenten eines Landes eine Stabilisierung ihrer Exporterlöse, so ist damit verbunden auch die Stabilisierung der Exporterlöse des Landes insgesamt erreicht. Gilt dies für alle Erzeugerländer des betreffenden Rohstoffes, so ergibt sich daraus die internationale Stabilität der Exporterlöse aus diesem Produkt. Umgekehrt bedeutet aber eine internationale Stabilisierung (z. B. durch internationale Ausgleichsläger) nicht automatisch eine Stabilisierung der Exporterlöse jedes einzelnen Landes und erst recht nicht jedes einzelnen Produzenten. Soweit der Staat selbst als Produzent/Exporteur in Erscheinung tritt, gelten die Überlegungen entsprechend.

Besteht für einen Rohstoffproduzenten die Möglichkeit, Termingeschäfte durchzuführen, so ergeben sich seine Gesamterlöse aus der Kombination des Waren- und des Termingeschäfts als

$$y^h = p_k (q - q_f) + p_f q_f = p_k q + (p_f - p_k) q_f,$$

wobei

y^h = Einkommen bei Hedging

p_k = Kassakurs

p_f = Terminkurs

q = Gesamtproduktionsmenge

q_f = Menge, die per Termin verkauft wird.

Die Größen p_k und q sind noch unbekannt, wenn die Entscheidung für q_f getroffen werden muß.

Geht man davon aus, daß der Terminkurs die Erwartungen über den zukünftigen Kassakurs wiedergibt, so gilt:

$$E(p_k) = p_f,$$

d. h. der Future- (bzw. Forward-) Markt ist unverzerrt. Für den erwarteten (mittleren) Erlös ergibt sich daraus:

$$E(y^h) = E[p_k q + (p_f - p_k) q_f] = E(p_k q).$$

Der erwartete Erlös bei Preisstabilisierung über Hedging unterscheidet sich also nicht vom erwarteten Erlös ohne Hedging. Dies ist ein relevanter Unterschied zu einer Preisstabilisierung über Warenausgleichsläger, bei der sich die durchschnittliche Erlöshöhe — in Abhängigkeit von Angebots- und Nachfrageelastizitäten sowie Angebots- und Nachfrageschwankungen — in beide Richtungen verändern kann (Maenning 1985, S. 54 ff. und S. 86 ff.). Hedging auf unverzerrten Märkten ist damit als Instrument zur

Erlöserhöhung ungeeignet. Wenn Warentermenmärkte zudem verzerrt sind, so daß

$$E(p_k) > p_f \text{ bzw. } E(p_f - p_k) = b < 0,$$

so kommt es durch Hedging sogar zu einer systematischen Verringerung der Erlöse. Dieser Fall tritt auf, wenn aufgrund fehlender Liquidität Spekulantengewinne nicht durch Arbitrage auf Null gesenkt werden. Der Betrag von b (hier: Deport) ist dann als Risikoprämie zu verstehen (Newbery, Stiglitz 1981, S. 184 f.). Grundsätzlich ist — beispielsweise aufgrund von Transaktionskosten — auch eine Verzerrung in die andere Richtung ($b > 0$) denkbar, bei der es zu systematischem Erlöszugewinn käme. Hughes Hallett und Ramanujam (1990, Fn. 12) stellen eine solche positive Verzerrung mittels statistischer Tests bei einem Signifikanzniveau von 5 v. H. für Jute, Kaffee und Kupfer fest. Nach Aussagen der UNCTAD (z. B. 1993 a, S. 21) scheinen jedoch auf den Rohstoffmärkten die Probleme fehlender Liquidität und die damit verbundene Gefahr systematischer Verluste in der Praxis zu überwiegen.

Es stellt sich nun die Frage nach der Bedeutung des Hedging für die Preis- und Erlössstabilisierung. Offensichtlich muß das Hedging sich hierfür als geeignetes Instrument erweisen, um seine zumeist eher negative Wirkung auf die zu erwartende Erlöshöhe auszugleichen. Zunächst soll das Ziel der Preisstabilisierung betrachtet werden. Für die Menge, die auf dem Forward-Markt verkauft wird (bzw. in deren Höhe Futures verkauft werden), ist der Preis nicht mehr variabel. Sofern sich das Preisziel nur auf diese Menge bezieht, wird es also während der Periode, über die sich das Termingeschäft erstreckt, in vollem Umfang erfüllt. Wenn die Outputmenge als feststehend betrachtet werden kann, und Schwankungen nur auf der Nachfrageseite auftreten, kann die gesamte Produktion per Termin verkauft werden, so daß die Preise (und in diesem Fall damit verbunden auch die Erlöse) vollständig stabilisiert werden. Bei anderen Rohstoffen wie beispielsweise den Agrarprodukten Kaffee und Kakao, bei denen die Produktionsmenge zum Zeitpunkt des Termingeschäfts noch nicht eindeutig festlegbar ist, erscheint es jedoch sinnvoller, das Ziel der Preisstabilität auch auf den letztendlich erzielten Durchschnittspreis auf Kassa- und Terminmarkt (gewichtet mit den dort jeweils durch den Produzenten gehandelten Mengen) zu beziehen. Dieser Durchschnittspreis hat aufgrund des beweglichen Kassakurses eine positive Varianz, die nicht einmal geringer sein muß, als die Varianz des Kassakurses allein. Die Varianz des gewichteten Durchschnittspreises (p_d) läßt sich schreiben als:

$$\begin{aligned} V(p_d) &= V\{(q - q_f)p_k + q_f p_f / q\} \\ &= V\{(q - q_f) / q\} p_k^2 \\ &= V[p_k - (q_f / q) p_k] \\ &= V(p_k) + q_f^2 V(p_k / q) - 2q_f \text{Cov}[p_k, (p_k / q)]. \end{aligned}$$

$V(p_d)$ kann daher sowohl kleiner als auch größer als $V(p_k)$ sein. So gesehen kann also nicht allgemeingültig gesagt werden, ob durch Hedging das Preisstabilisierungsziel erfüllt oder nicht erfüllt wird. Da nun aber die Preisstabilisierung in der Regel als untergeordnetes Ziel in Hinblick auf Erlösstabilisierung betrachtet wird, soll auf diese Frage nicht mehr im einzelnen eingegangen, sondern das Ziel der Erlösstabilisierung direkt diskutiert werden.

Ein Rohstoffproduzent, dem es darum geht, die Varianz seiner Erlöse möglichst gering zu halten, steht vor dem Minimierungsproblem

$$\min V(y^h) = \min V[p_k q + (p_f - p_k) q_f].$$

(q_f)

Daraus läßt sich eine unter Erlösstabilisierungsgesichtspunkten optimale auf dem Terminmarkt zu handelnde Menge q_f^* bestimmen. Da auch $q_f = 0$ eine mögliche Lösung wäre, gilt für $q_f^* \neq 0$ offensichtlich

$$V[y^h(q_f^*)] < V[y^h(q_f = 0)] = V(y),$$

wobei y die Erlöse des Produzenten sind, wenn er nicht von der Möglichkeit eines Termingeschäfts Gebrauch macht. Hedging in Höhe von q_f^* wirkt also geradezu definitionsgemäß erlösstabilisierend. In der Literatur wird dieses Ergebnis auch rechnerisch hergeleitet (vgl. z. B. Hughes Hallett, Ramanujam 1990, S. 194). Es gilt im übrigen unabhängig davon, ob die betroffenen Märkte verzerrt oder unverzerrt sind, da sich die zu minimierende Varianz durch eine systematische Verzerrung des Terminkurses als Schätzer des zukünftigen Kassakurses ($b \neq 0$) nicht verändert (Hughes Hallett, Ramanujam 1990, S. 192). Allgemein läßt sich dies darauf zurückführen, daß die Varianz einer Größe von dem Hinzufügen einer Konstanten unbeeinflusst bleibt. Es gilt:

$$\begin{aligned} V(y_h) &= V[p_k q + (p_f - p_k) q_f] \\ &= E\{p_k q + (p_f - p_k) q_f - [E(p_k q) + b q_f]\}^2 \\ &= E\{p_k q + [(p_f - b) - p_k] q_f - E(p_k q)\}^2 \\ &= V[p_k q + (p_f^0 - p_k) q_f], \end{aligned}$$

wobei $p_f^0 = (p_f - b)$ wieder den unverzerrten Schätzer des Kassakurses, d. h. den zuvor angenommenen Terminkurs auf dem unverzerrten Markt, darstellt.

Sofern die angestrebte Erlösstabilisierung in einem Zielkonflikt mit den beiden anderen, oben untersuchten Zielen steht, wird vermutlich das Ziel der Preisstabilisierung völlig in den Hintergrund treten, während der Produzent zwischen Erlöshöhe und -stabilität nach einem seinen individuellen Präferenzen entsprechenden Trade-off sucht. Zu diesem Zweck wird er seine Nutzenfunktion maximieren, in die nicht zuletzt auch der Grad seiner persönlichen Risikoscheu eingeht. Unter der Annahme konstanter absoluter Risikoaversion wird eine solche Nutzenmaximierung exemplarisch von Newbery und Stiglitz (1981, S. 184 ff.) durchgeführt. Offensichtlich kann jeder Produzent dabei zu einer unterschiedlichen optimalen Menge für das von ihm zu tätigende Termingeschäft kommen. Dabei wird er sich insgesamt gesehen gegenüber einer Situation ohne Hedgingmöglichkeit nie verschlechtern, denn ihm steht immer auch frei, die optimale Menge Null zu wählen. Die Förderung

funktionsfähiger Terminmärkte kann daher nur von Vorteil sein.

Es stellt sich nun die Frage, ob dieser Vorteil auch gegenüber der bisher geförderten Rohstoffpolitik der Preisstabilisierung über Warenausgleichsläger besteht. Um sie zu beantworten, sollen beide Maßnahmen verglichen werden. Da es sich bei der Preisstabilisierung über internationale Ausgleichsläger um eine globale, im Gegensatz zum Hedging nicht produzentenspezifisch ausrichtbare Maßnahme handelt, kann auch ein Vergleich nur auf globaler Ebene geschehen. Weil dabei individuelle Präferenzunterschiede unberücksichtigt bleiben müssen, läßt sich nicht auf Nutzenfunktionen zur Gewichtung der unterschiedlichen Einzelziele zurückgreifen. Es stellt sich also die Frage, in Hinblick auf welche Zielgröße der Vergleich eigentlich durchzuführen ist. Hughes Hallett und Ramanujam betrachten Erlöshöhe und -stabilität getrennt. Bei der Untersuchung der vier Märkte für Jute, Kaffee, Kakao und Kupfer kommen sie zu dem Ergebnis, daß sich in Hinblick auf Erlösstabilisierung für den Kaffee- und Kupfermarkt eine Stabilisierungspolitik über internationale Rohstoffläger, für den Jute- und Kakaomarkt hingegen ein Hedging auf Terminmärkten anbietet (Hughes Hallett, Ramanujam 1990, S. 202 f.). Die durchschnittliche Erlöshöhe wird dabei jedoch auf dem Kaffee- und Kupfermarkt gemäß ihrer Berechnungen fallen (Hughes Hallett, Ramanujam 1990, S. 200).

Für eine allein an der Stabilisierungswirkung orientierte Auswahl zwischen Hedging und Bufferstocks werden die Entscheidungskriterien von den beiden Autoren mathematisch hergeleitet und anhand spezifischer Marktdaten auf die genannten vier Rohstoffe angewandt. Auf eine Darstellung des komplizierten Kriteriensystems wird an dieser Stelle verzichtet, da der Nutzen der Kriterien in Hinblick auf eine Anwendung in der Praxis aufgrund von Datenerfassungsproblemen höchst zweifelhaft erscheint. Hughes Hallett und Ramanujam (1990, S. 201) weisen selbst darauf hin, daß andere Autoren zu geradezu gegensätzlichen Ergebnissen kommen müssen. Sie führen dies jedoch darauf zurück, daß diese Autoren (McKinnon 1967; Gilbert 1988) mit ihrer Annahme einer gemeinsamen Normalverteilung von Preisen und Mengen unzulässigerweise eine symmetrische Verteilungsfunktion unterstellen. Preisverteilungen seien jedoch auf den meisten Rohstoffmärkten rechtsschief, da aufgrund von Lagerhaltung bei überdurchschnittlichen Outputmengen nur ein geringes Absinken der Preise, bei unterdurchschnittlichen Outputmengen jedoch ein gravierender Anstieg der Preise über ihren Erwartungswert zu beobachten sei. Die hierbei zugrundeliegende Überlegung lautet wie folgt: Zu niedrige Preise können beliebig durch Aufstocken des Lagerbestands vermieden werden, zu hohe Preise dagegen nur bis zu einem gewissen Grad, denn Lagerentleerung findet ihre Grenze in der Erschöpfung der Bestände. (Hughes Hallett, Ramanujam 1990, S. 187).

Das von Hughes Hallett und Ramanujam nicht berücksichtigte, oben angesprochene Erhebungsproblem besteht nun darin, daß es erst gerade die eigentlich zu beurteilende Politik ist, die zu den der

Untersuchung zugrunde gelegten Preisdaten führt. Diese Preise werden jedoch betrachtet, als seien sie Preise vor Politikeinwirkung. So kann es beispielsweise vor dem Hintergrund langjähriger Quotenregelungen auf dem Weltkaffeemarkt durch die Internationale Kaffeeorganisation eigentlich nicht erstaunen, wenn bei Kaffee zwischen Outputmengen und Preisen keine signifikante, negative Korrelation auftritt, denn durch die Quoten wird der Zusammenhang zwischen Output und Angebotsmenge und somit zwischen Output und Marktpreisen durchbrochen. Die fehlende negative Korrelation wird jedoch zur (mit-) entscheidenden Größe bei der Politikempfehlung. Eine solche Vorgehensweise kann im Extremfall dazu führen, daß aufgrund bereits vorherrschender direkter Stabilisierung über Ausgleichsläger auch für die Zukunft eine solche Stabilisierung empfohlen wird, bzw. daß aufgrund einer weitgehend unregulierten Preisentwicklung, Hedging als die geeignetere Maßnahme angesehen wird (oder bei einer anderen Marktconstellation auch umgekehrt). Bereinigte Preisdaten sind jedoch nicht zu messen, und auf vielen Märkten bestehen Regulierungen schon so lange, daß auch ein Rückgriff auf die Daten der Vorperiode wegen eines stark veränderten gesamtwirtschaftlichen Hintergrunds keine sinnvollen Vergleiche ermöglicht.

Es läßt sich also aus den bisherigen theoretischen Überlegungen festhalten, daß in Abhängigkeit von den spezifischen Marktgegebenheiten und in Abhängigkeit von der angenommenen Zielgröße, zu deren Bildung in der Regel eine Zielgewichtung vorgenommen werden muß, die zu empfehlende Politik jeweils eine andere sein kann. Grundsätzlich gilt jedoch, daß eine allgemeine Regelung wie eine generelle Preisstabilisierung über Rohstoffläger individuelle Präferenz- und Produktionsunterschiede¹⁾ nicht miteinbeziehen kann und daher weniger sinnvoll erscheint. Dies muß bei den obigen Überlegungen, bei denen von diesem Aspekt aus Gründen der Vergleichbarkeit abstrahiert werden mußte, zugunsten der Hedginglösung mitberücksichtigt werden. Eine weitere Erhöhung der erlösstabilisierenden Wirkung des Hedging läßt sich ferner durch eine Reduzierung der Mengenschwankungen mittels individueller Lagerhaltung erzielen (McKinnon 1967, S. 852ff.). Dieser Vorteil muß jedoch wieder mit den zumeist sicher erheblichen, die Nettoerlöse verringernenden Lagerhaltungskosten aufgerechnet werden.

Ein Vergleich unterschiedlicher Politiken darf sich nicht allein auf den Vergleich ihrer Instrumentalität in Hinblick auf ein bestimmtes Ziel beschränken. Die

¹⁾ Unter individuellen Produktionsunterschieden sollen hier insbesondere verschiedene Mengenentwicklungen bei den einzelnen Produzenten verstanden werden, die damit zusammenhängen, ob die Produktionsmenge eines Produzenten negativ, positiv oder aber gar nicht mit den Weltmarktpreisen korreliert ist. Ein Kaffeeproduzent in einer Hauptanbauregion Brasiliens muß damit rechnen, daß seine Ernte dann schlecht ausfällt, wenn sie in der Gesamtregion schlecht ausfällt, was aufgrund der dort insgesamt angebauten Menge zu Preissteigerungen auf dem Weltmarkt führt. Sein Output ist somit negativ mit den Weltmarktpreisen korreliert. Ein Kaffeebauer einer kleinen, klimatisch gegenläufigen Region muß hingegen mit einer positiven Korrelation rechnen.

alternativen Politiken müssen vielmehr auch bezüglich ihrer dauerhaften Realisierbarkeit untersucht werden. Die Untersuchung der marktregulierenden Internationalen Rohstoff-Abkommen in den Kapiteln II und IV hat gezeigt, daß mit dem Zusammenbruch ihrer Wirtschaftsklauseln von vornherein gerechnet werden mußte. Neben anreiztheoretischen Erklärungen — insbesondere für das Scheitern von Quotenabsprachen — wurden die langfristig bei fehlender Marktanpassung zwingend auftretenden Überschreitungen der maximal vereinbarten Lagerkapazität internationaler Bufferstocks und die damit verbundenen Finanzierungsengpässe als Begründung herangezogen. Der theoretische Hintergrund dieses Problems wird allgemein mit dem Begriff „Random Walk“ bezeichnet. Er soll im folgenden dargestellt werden, um eine weitere vergleichende Analyse der Bufferstockstabilisierung mit dem Hedging auf Termin- und Terminkontraktmärkten zu ermöglichen.

Ein Random Walk ist ein Prozeß, bei dem sich der aktuelle Wert einer Größe aus dem Wert dieser Größe in der Vorperiode und einem unabhängigen, identisch verteilten Fehlerterm mit Erwartungswert null zusammensetzt. So ergibt sich beispielsweise bei Stabilisierung der Angebotsmenge auf der durchschnittlichen Produktionsmenge der Lagerbestand in Periode t (L_t) aus dem Lagerbestand der Vorperiode (L_{t-1}) und dem Überschuß der Produktion in t über ihren Durchschnittswert (u_t), d. h.

$$L_t = L_{t-1} + u_t.$$

Der Produktionsüberschuß (bzw. bei negativem u_t das Produktionsdefizit) kann gerade bei den Rohstoffen, bei denen eine Outputstabilisierung besonders notwendig erscheint, als zufällig und unabhängig von der Produktion der Vorperiode betrachtet werden. Das gilt insbesondere bei landwirtschaftlichen Produkten, bei denen die Produktionsmenge stark wetterabhängig ist. Die Lagerhaltung läßt sich somit bekanntlich gut als Random Walk abbilden. Das Problem eines solchen Prozesses ist nun, daß er nicht stationär ist. Es gibt keinen Mechanismus, der L_t immer wieder zu einem bestimmten erwarteten Wert zurückkehren ließe wie bei einem stabilen Gleichgewicht. Vielmehr verändert sich von Periode zu Periode der Erwartungswert für die Folgeperiode. Es läßt sich also keine optimale Lagergröße bestimmen. Die Unsicherheit über den zukünftigen Lagerbestand ausgedrückt durch die Varianz von L_t erhöht sich mit jeder weiter in der Zukunft liegenden Periode. Die Varianz des Lagerbestandes nach τ Perioden beträgt somit

$$\begin{aligned} V(L_\tau) &= V(L_{\tau-1} + u_\tau) \\ &= V(L_0 + \sum_t u_t) \\ &= \tau\sigma, \text{ wobei } \sigma = V(u_t) \text{ für alle } t. \end{aligned}$$

Für $\tau \rightarrow \infty$ gilt somit $V(L_\tau) \rightarrow \infty$, d. h. jedes Lager wird auf Dauer irgendwann entweder geleert oder gesprengt.

Es stellt sich nun die Frage, ob in Zusammenhang mit Hedging ähnliche Probleme vermieden werden können. Da die Mengenkomponekte für diese Strategie keine direkte Relevanz besitzt, ist hier zu prüfen, ob die Preise möglicherweise einem Random Walk folgen. Folgten sie einem Random Walk, so würde dies

beispielsweise McKinnons Annahme (1967, S. 852) zunichte machen, man könne das Termingeschäft weit genug in die Ferne richten, um die Periode der wesentlichsten Preisschwankungen abzudecken. Es wäre nämlich nicht einmal zu erwarten, daß der Preis nach dem ersten Abweichen jemals wieder zu seinem Ausgangswert zurückkehrt (s. o.). Somit wäre eine vollständige Preis- und Erlösstabilisierung auch bei feststehendem Output nur möglich, wenn das Termingeschäft bis zum Ende der Welt abgeschlossen bzw. mittels Rolling-Over bis zum Ende der Welt fortgesetzt werden könnte (Kletzer, Newbery, Wright 1990, S. 61)²⁾. Auch wenn die Berücksichtigung von Transaktionskosten und eines Abzinsungsfaktors zu einem Zeitraum kleiner unendlich führt, über den die optimale Preisabsicherung am Termin- oder Terminkontraktmarkt erfolgt, so ist die Zahl der Perioden unter realistischen Annahmen über alle anderen Werte doch relativ hoch (Kletzer, Newbery, Wright, 1990, S. 64)³⁾. Mit der Periodenzahl (τ), über die sich ein Termingeschäft erstreckt, steigt im Fall eines Forward-Geschäftes das (beiderseitige) Nichterfüllungsrisiko, im Fall von Futures-Geschäften die Gefahr des Anfalls hoher Vorprämien zur Absicherung gegen das Nichterfüllungsrisiko (Margin-Calls). Für $\tau \rightarrow \infty$ gilt (entsprechend dem oben dargestellten Lagerhaltungsproblem) $V(p_i) \rightarrow \infty$. Da das Nichterfüllungsrisiko und damit die Vorprämien mit dem Preisrisiko direkt zusammenhängen, werden die Prämien irgendwann für den Rohstoffproduzenten unbezahlbar, da er Beschränkungen auf dem Kreditmarkt unterliegt.

Kehren wir zu der Frage zurück, ob tatsächlich ein Random Walk der Rohstoffpreise vorliegt. Die zu Verfügung stehenden statistischen Tests (z. B. Dickey-Fuller-Test auf Einheitswurzeln) sind leider nicht sehr mächtig, d. h. die Wahrscheinlichkeit, eine Hypothese (hier die Hypothese des Vorliegens eines Random Walk) nicht zu verwerfen, obwohl sie falsch

²⁾ Dieses Problem kann freilich auch dann auftreten, wenn die Preise sich nicht als Random Walk entwickeln, aber der Preiszyklus unregelmäßig ist. Das Vorliegen eines Random Walk in den Preisen ist somit für das geschilderte Problem keine notwendige sondern nur eine hinreichende Bedingung.

³⁾ Kletzer, Newbery und Wright (1990, S. 57 ff.) berechnen für Güter ohne Outputrisiko die optimale Zahl von Perioden, über die das Rolling-Over erfolgen sollte, in Abhängigkeit von der Preis-Autokorrelation. Daraus ergibt sich, daß die optimale Zahl der Perioden mit zunehmender Autokorrelation steigt, während der Nutzen aus dem Hedging insgesamt sinkt. Das oben skizzierte Szenario des Random Walk stellt den daraus abgeleiteten Extremfall vollständiger Autokorrelation dar.

ist, kann sehr hoch sein. Kletzer, Newbery und Wright (1990, S. 13 ff.) verweisen auf Untersuchungen von Cuddington und Urzúa (1987), die die Hypothese, daß alle Preisreihen der 24 von ihnen untersuchten Rohstoffe Random-Walk-Prozessen entsprechen, nicht verwerfen konnten. Andererseits spricht die ökonomische Theorie eher für die Existenz von stabilen Marktgleichgewichten mit entsprechenden Gleichgewichtspreisen, zu denen die Preisentwicklung letztlich immer wieder tendiert. Dieser scheinbare Widerspruch läßt sich dadurch erklären, daß bei vielen Rohstoffen offensichtlich eine zwar sehr hohe, nicht aber vollständige Autokorrelation der Preise vorliegt⁴⁾. In diesem Fall entspräche die Preisreihe keinem Random Walk. In der Praxis bedeutet dies jedoch nicht mehr, als daß die Probleme eines Random Walk in abgeschwächter Form vorliegen. Prozesse mit sehr hohem Autokorrelationskoeffizient ($\rho \rightarrow 1 \mid \rho \neq 1$) sind einem Random Walk für endliche Periodenzahl τ beliebig ähnlich⁵⁾.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Hedging vor dem Hintergrund der angeführten theoretischen Überlegungen als Alternative zu internationalen Rohstofflagern durchaus positiv beurteilt werden kann. Bei empirischen Untersuchungen, die den Vergleich der beiden Politiken zum Ziel haben, und zu wechselnder Vorteilhaftigkeit der beiden Stabilisierungsansätze bei unterschiedlichen Marktconstellationen kommen, ist zu berücksichtigen, daß die Ausgangsdaten leicht das Ergebnis verzerren können. Ferner wird der Vergleich nicht zwischen den individuell besten Politiken betrieben. Diese sind jedoch im Fall des Hedging anwendbar, nicht aber im Fall internationaler Rohstofflagerhaltung. In Hinblick auf eine dauerhaft funktionsfähige Realisierung der angestrebten Stabilisierungspolitik läßt sich sagen, daß für das Hedging an Terminmärkten eher geringere Probleme zu erwarten sind als in Zusammenhang mit internationalen Rohstofflagern. Auch bei Risikomanagement durch Termingeschäfte können die auftretenden Probleme jedoch erheblich sein. Auf die in der Praxis mit dem Hedging an Termin- und Terminkontraktmärkten verbundenen Probleme soll im folgenden Abschnitt im einzelnen eingegangen werden.

⁴⁾ Vgl. auch die Untersuchungen von Deaton und Laroque (1989), die Autokorrelationsmaße für die Preise auf den verschiedenen Rohstoffmärkten entwickeln. Bei der Beurteilung der empirischen Untersuchungen muß jedoch wieder berücksichtigt werden, daß bereits die Ausgangsdaten von Preisregulierungen unterschiedlicher Art beeinflusst sind.

⁵⁾ Dies ist im übrigen auch genau der Grund für die geringe Macht der statistischen Tests.

Anhang zu Kapitel V.2.2.2.2

Für die in diesem Gutachten besonders berücksichtigten Rohstoffe Kautschuk, Kakao, Kaffee, Zinn hier eine zusammenfassende Darstellung der bestehenden Future- und Optionsmärkte aus UNCTAD 1993 a, S. 43 ff. Für Nutzholz bestehen diese Märkte nicht.

Main Commodity futures and options contracts¹⁾

Rubber

Rubber Association of Singapore Commodity Exchange	
Contract specifications	Three types of rubber futures contracts are traded: — Ribbed Smoked Sheet (RSS) International 1 and International 3: contract size is 5 MT for single month contracts, 15 MT for quarterly contracts. — Technically Specified Rubber 20 (TSR 20): contract size is 20 MT for single month contracts, 60 MT for quarterly contracts.
Contract periods traded	Contracts can be traded up to 18 months forward.
Transaction volume	Organized trade only started in 1992, so volumes are not available. As an indication: the over-the-counter forward market that was a predecessor of this exchange transacted some 2 million MT of rubber in 1990, equivalent to close to half of world trade.
Standard delivery procedures	Delivery is different for the three types of rubber: — TSR 20: warehouse delivery in Singapore — RSS 3: idem, or to be loaded on a vessel in the port of Singapore — RSS 1: idem, with the ports of Port Klang and Penang added.
Market participants	Brokers, traders and tyre factories are member of the exchange, including a number of Japanese companies. Arbitrage with the Kobe rubber contract is fairly active.
Use as price reference	Contract prices are used as a reference price for international rubber trade.

Other rubber futures contracts:

- Kobe Rubber Exchange and Tokyo Commodity Exchange
Trade RSS 3, in 5 MT contracts. Contracts are spot, and for the next three following two even months. Caters mainly to domestic Japanese interests, although arbitrage with the Singapore exchange takes place.

¹⁾ Information reported when available

Tin

London Metal Exchange				
Contract specifications	Refined tin, 5 MT Approximate value of one contract, March 1992: US-\$ 28,000.			
Contract periods traded	Contracts are traded until 15 months forward.			
Transaction volume	Futures contracts		Option contracts	
	1990	1991	1990	1991
	361,196	359,436	(introduced in June 1991)	526
Relative size of turnover	Turnover in 1991 was equivalent to close to eight times world consumption of tin, or 14 times world tin trade.			
Standard delivery procedures	Delivery against this contract is CIF in a number of European warehouses.			
Delivered quantities	In 1991, 18,795 MT of tin were delivered into LME warehouses, 25,855 MT were delivered out of LME warehouses.			
EFPs	Not allowed under exchange regulations.			
Relative size of deliveries	Deliveries into LME warehouses were equal to about one third of European tin metal imports, deliveries out of LME warehouses were equal to almost half of European primary tin metal consumption.			
Market participants	The participation of non-commercial interests is small; trade houses and tin consuming companies predominate, in futures as well as in options.			
Use as price reference	This is the main international tin contract. It is used as a reference price for international trade in tin.			

Kuala Lumpur Commodity Exchange

Tin, 5 MT, denominated in US-\$.

Transaction volume in 1990: 3,133 contracts.

Transaction volume in 1991: 156 contracts.

Transaction volume in 1992: 18 contracts.

Contracts can be traded up to 12 months forward.

Cocoa

Coffee, Sugar & Cocoa Exchange (New York)				
Contract specifications	Cocoa beans, 10 MT Approximate value of one contract, March 1992: US-\$ 11,000.			
Contract periods traded	Contracts of up to 24 months forward are traded.			
Transaction volume	Futures contracts		Option contracts	
	1990	1991	1990	1991
	1,635.917	1,233.519	344,944	163,610
Relative size of turnover	Futures and options turnover in 1991 was approximately 8 times world trade; in 1990, it was over 12 times world market trade.			
Standard delivery procedures	This is a CIF contract, with delivery in United States ports (New York, Delaware or Hampton Roads). „Any kind of cocoa bean“, as long as it meets United States import standards, can be delivered against the contract, in most other futures contracts, the possible origins are specifically listed.			
Delivered quantities	4,751 contracts resulted in delivery in 1990.			
EFPs	Allowed, and more important in volume than physical deliveries.			
Relative size of deliveries	Physical deliveries in 1990 were equal to one month of United States cocoa consumption.			
Market participants	Market members include brokerage companies, traders, and chocolate manufacturers such as Hershey Foods or Nestlé. Non-commercial interests, including managed funds, account for a large part of market turnover.			
Use as price reference	This contract is used in world cocoa trade, mainly in relation to the North American market.			

London Fox				
Contract specifications	Cocoa beans, 10 MT Approximate value of one contract, March 1992: US-\$ 11,000.			
Contract periods traded	Futures and options contracts are traded until 24 months forward.			
Transaction volume	Futures contracts		Option contracts	
	1990	1991	1990	1991
	1,688,569	1,502,279	151,962	81,813
Relative size of turnover	Turnover in 1991 was approximately 9 times world market cocoa bean trade.			
Standard delivery procedures	This is a CIF contract, with delivery possible in several European ports.			
Delivered quantities	In the first ten months of 1992, 89,390 MT of cocoa was tendered into London Fox warehouses.			
EFPs	In the first ten months of 1992, EFP's for 769,510 MT took place, equal to close to half of world imports.			
Relative size of deliveries	Physical deliveries into London Fox warehouses during the first ten months of 1992 were equal to approximately one tenth of European cocoa imports. EFP's equaled.			
Market participants	This contract is used for hedging purposes by a large number of international participants, who, however, are for the most part not present on the exchange themselves but use a London-based broker or trade house.			
Use as price reference	This is the main contract for internationally traded cocoa, and it gives the reference price for a large part of cocoa transactions, especially for the European market.			

Kuala Lumpur Commodity Exchange			
Contract specifications	Cocoa beans, 10 MT Approximate value of one contract, March 1992: US-\$ 10,000.		
Contract periods traded	Contracts are offered up to 12 months forward, but most of the trade is concentrated in nearby months.		
Transaction volume	Futures contracts		Option contracts
	1990	1991	Option contracts are not traded
	7,722	2,376	
Relative size of turnover	Turnover in 1990 was equal to less than half of Malaysia's cocoa exports.		
Standard delivery procedures	This is a FOB contract, with delivery in a few Malaysian ports and in Singapore.		
Delivered quantities, 1991	In 1991, 241 contracts were tendered.		
EFPs	Not allowed under exchange regulations.		
Relative size of deliveries	Tendered contracts represented in 1991 about 1,5 per cent of Malaysia's cocoa bean exports.		
Market participants	Mainly Malaysian trade-related companies.		
Use as price reference	Absent.		

Coffee
Arabica Coffee

Coffee, Sugar & Cocoa Exchange (New York)				
Contract specifications	Coffee „C“, 37,500 lbs Approximate value of one contract, March 1992: US-\$ 28,000.			
Contract periods traded	Contracts of up to 18 months forward are traded. Both the futures and options contract are very liquid one year forward.			
Transaction volume	Futures contracts		Option contracts	
	1990	1991	1990	1991
	1,774,050	1,772,648	114,216	411,550
Relative size of turnover	In 1991, futures and options turnover equaled approximately 10 times world arabica coffee exports.			
Standard delivery procedures	Delivery is CIF, in New York, New Orleans or San Francisco.			
Delivered quantities	In 1990, about 1 per cent of contracts resulted in delivery, or a total of 3.8 million bags.			
EFPs	Allowed, and more important in size than physical deliveries.			
Relative size of deliveries	Physical deliveries in 1990 were equal to 2 ¹ / ₂ months of United States coffee consumption.			
Market participants	About half of turnover is from non-commercial interests. Institutional investors are not too important, they retain generally 5-20 per cent of open interest. Use is still mainly by developed country companies, especially traders (partly as a reflection of the use of executable orders), but there is a growing direct participation of developing country exporters.			
Use as price reference	This is the main contract for internationally traded arabica coffee, and gives the reference price for a large part of world arabica coffee transactions.			

Other arabica coffee contracts:

- Eurodifferential contract
Introduced on the New York Coffee, Sugar & Cocoa Exchange in April 1991. Transaction volume in 1991 94 contracts.
Delivery in New York, New Orleans, San Francisco, Antwerp, Bremen, Hamburg and Rotterdam/Amsterdam. This contract represents the value of a Coffee "C" lot in Europe minus this value in the port of New York. It is to be used to make the use of the Coffee "C" contract for hedging coffee for the European market easier the prices of coffee in Europe and the United States often develop in different ways. However, the volatility of the European/New York coffee differential diminished strongly in 1991, which explains the very low turnover.
- Brazil differential contract
Introduced on the New York Coffee, Sugar & Cocoa Exchange in 1992. This contract represents the

value of a Coffee "C" lot minus the value of Brazilian unwashed arabica coffee deliverable in New York. It is to be used to make the use of the Coffee "C" contract for hedging transactions in Brazilian coffee easier the prices of the two types of coffee frequently diverge.

- Arabica coffee contract, 6MT, Bolsa de Mercadorias y Futuros (Brazil)
Launched only in August (futures), and September 1991 (options). Turnover in 1991: 10,862 futures and 734 options contracts; in 1992 50,873 futures and 2,491 option contracts. Although denominated in US-\$, the contract is mainly used by domestic interests.

London Fox also traded a Euro arabica coffee contract in 1991, but this contract has been withdrawn from the market.

Robusta Coffee

London Fox				
Contract specifications	Robusta Coffee, 5 MT Approximate value of one contract, March 1992: US-\$ 2,400.			
Contract periods traded	Contracts are traded until 16 months forward.			
Transaction volume	Futures contracts		Option contracts	
	1990	1991	1990	1991
	1,163,449	1,169,943	42,771	17,121
Relative size of turnover	In 1991, futures and options turnover was equal to approximately 5 times world robusta exports.			
Standard delivery procedures	Delivery is CIF, in different ports in Europe and in New Orleans.			
Delivered quantities	In the first ten months of 1992, 61,100 MT of robusta were tendered against the London Fox robusta contract.			
EFPs	In the first ten months of 1992, against actuals for 187,025 MT of robusta coffee were closed.			
Relative size of deliveries	Physical deliveries in 1992 equaled about 5 per cent of world robusta exports, while EFPs equaled about one sixth of world exports.			
Market participants	Market participants include brokerage houses, banks and traders; producers and consumers of robusta coffee use the market through these intermediaries. The role of non-commercial participants is relatively limited.			
Use as price reference	The London Fox robusta price is the main reference price for world robusta trade.			

Other robusta coffee contracts

- MATIF, robusta futures, 10 MT
Turnover in coffee futures on MATIF is very low, with 1,799 contracts traded in 1990 and 488 in 1991. In 1991, 154 contracts resulted in delivery, indicating that the exchange is mainly used as a means to

smooth out coffee trading. Use is entirely by coffee traders and consumers.

Robusta coffee is also traded in pesos on the Manila International Futures Exchange, and in US-\$ on the Bolsa de Mercadorias & Futuros.

LITERATUR

- D'Aspremont, C.; Gérard-Varet, L. A. (1979)
Incentives and Incomplete Information, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 11, S. 25—45
- Bloom, Bridget (1989)
Coffee price fall jeopardizes EC aid fund, in: *Financial Times* No. 30896, 17. Juli 1989
- Brandt, H. (1991)
Zur Ausgestaltung eines neuen internationalen Kaffee-Überkommens, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin
- Common Fund of Commodities (CFC) (1991 a)
Report of the Chairman of the Consultative Committee, CFC/EB/6/5, Amsterdam
- CFC (1991 b)
Report of the Chairman on the Second Meeting of the Consultative Committee, CFC/EB/7/5, Amsterdam
- CFC (1992 a)
Annual Report of the Managing Director on the Activities of the Fund, CFC/GT/4/5, Amsterdam
- CFC (1992 b)
Report of the Chairman of the Consultative Committee, CFC/CC/4/4, Amsterdam
- CFC (1992 c)
Report of the Chairman of the Consultative Committee, CFC/CC/5/3, Amsterdam
- CFC (1992 d)
First Account: Use of Resources for Commodity Price Risk Management, CFC/EB/9/6, Amsterdam
- CFC (1993 a)
Decisions adopted by the Executive Board at its Eleventh Meeting, CFC/EB/DEC/1993, Amsterdam
- CFC (1993 b)
Decisions adopted by the Executive Board at its Twelfth Meeting, CFC/EB/DEC/1993, Amsterdam
- CFC (1993 c)
Guidelines and Criteria for the Determination of Priorities of Projects for Financing through the Second Account, CFC/SACC/GUID/1, in: *Second Account Operations-Basic Instruments*, CFC/SACC/B-INSTR/REV, Amsterdam
- CFC (1993 d)
Report of the Eighth Meeting of the Consultative Committee, CFC/CC/8/2, Amsterdam
- CFC (1993 e)
Manual for the Preparation and Management of Projects to be Financed through the Second Account, Amsterdam
- CFC (1993 f)
Report of the Sixth Meeting of the Consultative Committee, CFC/CC/6/2, Amsterdam
- CFC (1993 g)
Report of the Seventh Meeting of the Consultative Committee, CFC/CC/7/2, Amsterdam
- CFC (1993 h)
Annual Report of the Managing Director on the Activities of the Fund, CFC/GC/5/4, Amsterdam
- CFC (1994)
Project Progress Monitoring Report, CFC/EB/13/INF.4, Amsterdam
- Chadha, I. S. (1993)
The Common Fund and its Future, in: *Marga*, Vol. 12, No. 4, Colombo
- Chimni, B. S. (1987)
International Commodity Agreements: A Legal Study, London, New York, Sydney
- Cuddington, J. T.; Urzúa, C. M. (1987)
Trends and Cycles in Primary Commodity Prices, Washington
- Deaton, A. S.; Laroque, G. (1989)
On the Behaviour of Commodity Prices, Princeton
- Deutsche Bundesbank (1992)
Internationale Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft, Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank Nr. 3, Frankfurt
- Deutscher Bundestag (1992)
Bericht der Bundesregierung über die Aktivitäten des Gemeinsamen Fonds für Rohstoffe und der einzelnen Rohstoffabkommen vom 12. März 1992, Drucksache 12/2458, Bonn
- Deutscher Kaffee-Verband (verschiedene Jahrgänge)
Kaffee-Bericht, Jahrgänge 1981 bis 1993, Hamburg
- Duncan, R. (1991)
Changing the Common Fund to an Insurance Fund for Long-Term Commodity Price Risk Management by Developing Countries, in: *First Account: Use of Resources for Commodity Price Risk Management*, CFC/EB/9/6 (Anhang), Amsterdam
- Duncan, R. (1992)
Responses to UNCTAD Secretariat's Reactions to the Proposal to Change the Common Fund to an Insurance Fund for Long-Term Commodity Price Risk Management by Developing Countries, in: *First Account: Use of Resources for Commodity Price Risk Management*, CFC/EB/9/6 (Anhang), Amsterdam
- EG-Kommission (1990)
Europa Information Entwicklung: System zur Stabilisierung der Ausfuhrerlöse (STABEX), Brüssel
- EG-Kommission (1991)
TARIC, Integrierter Tarif der Europäischen Gemeinschaften, Bd. 2, Brüssel
- EG-Kommission (1993)
Vorschlag für einen Beschluß des Rates über die Unterzeichnung und die Notifizierung der vorläufigen Anwendung des Internationalen Kakao-Übereinkommens von 1993, KOM(93) 513, Brüssel
- Eisold, E.; Hasse, R. (1984)
Time for Reorientation in Lomé III?, in: *Intereconomics*, No. 3/4, S. 78—83
- Gilbert, C. L. (1988)
Buffer Stocks, Hedging and Risk Reduction, in: *Bulletin of Economic Research* Vol. 40, S. 271—286
- Hanisch, R.; Jakobeit, C. (Hrsg.) (1991)
Der Kakaoweltmarkt — Weltmarktintegrierte Entwicklung und nationale Steuerungs politik der Produzentenländer, Band I: Weltmarkt, Malaysia, Brasilien, Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, Hamburg
- Herrmann, R. (1982)
On the Economic Evaluation of the STABEX System, in: *Intereconomics*, No. 1/2, S. 7—12
- Herrmann, R.; Burger, K.; Smit, H. P. (1993)
International Commodity Policy — A Quantitative Analysis, London und New York

- Hoffmeyer, M. (1988)
Auswirkungen des internationalen Naturkautschuk-Übereinkommens, in: M. Hoffmeyer, J.-V. Schrader, T. Tewes (Hrsg.), Internationale Rohstoffabkommen, Kiel
- Hoffmeyer, M.; Schrader, J.-V.; Tewes, T. (1988)
Internationale Rohstoffabkommen — Ziele, Ansatzpunkte, Wirkungen, Kiel
- Hughes Hallet, A. J.; Ramanujam, P. (1990)
The Role of Futures Markets as Stabilizers of Commodity Earnings, in: Primary Commodity Prices: Economic Models and Policy, Cambridge, S. 183—212
- International Cocoa Organization (1993)
Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics, Vol. XX, No. 1, London, Dezember
- International Coffee Organization (verschiedene Jahrgänge)
Imports, Reexports, Inventories and Consumption in: ICO Quarterly Bulletin (verschiedene Ausgaben), London
- International Rubber Study Group (verschiedene Jahrgänge)
Rubber Statistical Bulletin, Jahrgänge 1987/88 bis 1983/94, London
- Kebschull, D. (Hrsg.) (1985)
Handels- und Entwicklungspolitik im Nord-Süd-Dialog — Rückblick und Ausblick nach UNCTAD VI, Hamburg
- Kimmig, M. (1989)
Der Weltzinnmarkt, Einflußgrößen und Stabilisierungsmöglichkeiten eines internationalen Rohstoffmarktes, Berlin
- Kletzer, K. M.; Newbery, D. M.; Wright, B. D. (1990)
Alternative Instruments for Smoothing the Consumption of Primary Commodity Exporters, World Bank Working Paper 558, Washington
- Laffont, J.-J. (1989)
Incomplete Information and Public Economics, in: Fundamentals of Public Economics, Kapitel 5, MIT
- MacBean, A. I.; Nguyen, D. T. (1987)
Commodity Policies: Problems and Prospects, London, New York, Sydney
- McKinnon, R. I. (1967)
Futures Markets, Buffer Stocks, and Income Stability for Primary Producers, in: Journal of Political Economy, Vol. 75, S. 844—861
- Maenning, W. (1985)
Die Effekte der Preisstabilisierung auf internationalen Rohstoffmärkten auf Erlöshöhe und -stabilität, Volkswirtschaftliche Schriften Heft 359, Berlin
- Metallgesellschaft AG (verschiedene Jahrgänge)
Metallstatistik, Jahrgänge 1980—1990 bis 1982—1992, Frankfurt am Main
- Naini, A. (1992)
Internationale Rohstoffmärkte und -politiken, in: B. Fischer (Hrsg.), Die Dritte Welt im Wandel der Weltwirtschaft, Hamburg
- Newbery, D. M.; Stiglitz, J. E. (1981)
The Theory of Commodity Price Stabilization, Oxford
- OECD (1993)
Foreign Trade by Commodities, (Magnetband, Serie C), Paris
- ohne Verfasser (1985)
Die Multilaterale Investitionsgarantieagentur, in: Finanzierung & Entwicklung, Nr. 4, S. 54, Dezember
- ohne Verfasser (1988)
Zusätzliche STABEX-Mittel der EG für die AKP-Staaten, in: Neue Züricher Zeitung, Nr. 159, 12. Juli 1988
- ohne Verfasser (1993 a)
Internationale Kakaopolitik auf Abwegen, in: Neue Züricher Zeitung, Nr. 231, 6. Oktober 1993
- ohne Verfasser (1993 b)
Wenig Bewegung am Naturkautschuk-Markt, in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 243, 16. Dezember 1993
- ohne Verfasser (1994)
EU konzidiert Widerspruch zwischen Agrarexportpolitik und Entwicklungshilfe, in: epi (entwicklungspolitische information), Nr. 4, S. 5
- Pelikahn, H.-M. (1990)
Internationale Rohstoffabkommen, Baden-Baden
- Schrader, J.-V. (1988)
Auswirkungen der internationalen Kaffeeabkommen, in: M. Hoffmeyer, J.-V. Schrader, T. Tewes (Hrsg.), Internationale Rohstoffabkommen, Kiel
- Seifert, H. (1990)
Das Internationale Naturkautschukabkommen, in: Gummi, Fasern, Kunststoffe, 43. Jg., Mai, S. 250—259
- Streit, M. E. (1980)
Zur Funktionsweise von Terminkontraktmärkten, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik Nr. 195, S. 534—549
- Tewes, T. (1988)
Auswirkungen der internationalen Kaffeeabkommen, in: M. Hoffmeyer, J.-V. Schrader, T. Tewes (Hrsg.), Internationale Rohstoffabkommen, Kiel
- Timm, H.-J. (1994)
Der HWWA-Index der Rohstoffpreise — Methodik, wirtschafts- und entwicklungspolitische Bedeutung, Bremen
- The Economist Intelligence Unit (1992)
Rubber Trends, No. 135, September
- UN (1980)
Agreement Establishing the Common Fund for Commodities, Genf
- UNCTAD (1991)
Proposal by the World Bank on Changing the Common Fund to an Insurance Fund for Long-Term Commodity Price Risk Management by Developing Countries, Comments by the UNCTAD secretariat, in: First Account: Use of Resources for Commodity Price Risk Management, CFC/EB/9/6 (Anhang), Amsterdam
- UNCTAD (1993 a)
A Survey of Commodity Risk Management Instruments, UNCTAD/COM/15, Genf
- UNCTAD (1993 b)
Technical and Regulatory Conditions Influencing Participation in, and Usage of, Commodity Exchanges by Both Buyers and Sellers of Commodities, UNCTAD/COM/16, Genf
- UNCTAD (1993 c)
Contribution to the Improvement of the Functioning of Commodity Markets, TD/B/CN.1/10, Genf
- UNCTAD (1993 d)
Contribution to the Improvement of the Functioning of Commodity Markets, TD/B/CN.1/10/Add. 1, Genf
- UNCTAD (1993 e)
Preparation of a Successor Agreement to the International Tropical Timber Agreement 1983, TD/TIMBER.2/3, Genf
- Wilde, K. (1992)
Umweltpolitik am Beispiel des Schutzes tropischer Wälder, in: B. Fischer (Hrsg.), Die Dritte Welt im Wandel der Weltwirtschaft, Hamburg
- Wilson, N. (1991)
New Hedges for Metals, in: Futures and Options World, Dezember
- World Bank (1993)
World Tables 1993, Baltimore
- World Bank (1994)
Global Economic Prospects and the Developing Countries 1994, Washington