Die Rohstoff-Frage auf der Welthandelskonferenz

VON ***

Das Jahr 1964 kann für den Welthandel von erheblicher Bedeutung werden. Vor uns liegen die Zollverhandlungen im GATT (sog. Kennedy-Runde), die am 4. Mai d. J. beginnen sollen. Das Aktionsprogramm des GATT wird weiter vorangetrieben werden. Und schließlich hat am 23. März in Genf die Weltkonferenz für Handel und Entwicklung der Vereinten Nationen, kurz die Welthandelskonferenz (WHK), begonnen. Diese Konferenzen haben eines gemeinsam. Sie sollen dem Welthandel neue Impulse geben und vorhandene Hemmnisse abbauen, um die Volkswirtschaften durch weitere Arbeitsteilung noch stärker miteinander zu verflechten und das wirtschaftliche Wachstum zu beschleunigen.

Die Welthandelskonferenz wird sich, wie ihre vollständige Bezeichnung schon sagt, mit dem internationalen Handel und der Entwicklung befassen, und zwar vorwiegend mit dem Handel zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern. Im Kern geht es dabei um die Forderung der Entwicklungsländer nach *höheren und stabilen Exporterlösen.* Sie weisen immer wieder darauf hin, daß sie mehr und stetig fließende Deviseneinnahmen benötigen, um ihre Entwicklungsprogramme durchführen zu können. Werde ihren Forderungen nicht oder nicht in ausreichendem Maße entsprochen, könne das von den UN für die 60er Jahre für erforderlich gehaltene jährliche Wachstum des Sozialprodukts der Entwicklungsländer um 5 vH nicht erreicht werden. Sie weisen ferner darauf hin, daß die Preise der von ihnen exportierten Rohstoffe in den letzten Jahren eine fallende Tendenz gezeigt hätten, während die Preise der von ihnen importierten Industrieerzeugnisse gestiegen seien. Ihre terms of trade hätten sich also verschlechtert.

I. Die Rohstoffmärkte im letzten Jahrzehnt

Auf der Suche nach Möglichkeiten, die Exporterlöse der Entwicklungsländer zu erhöhen und zu stabilisieren, kommt man fast automatisch auf die *Rohstoff*märkte zu sprechen; denn der Anteil der Rohstoffexporte an den Gesamtexporten der Entwicklungsländer beträgt gut 90 vH. Darüber hinaus weisen gerade die internationalen Rohstoffpreise kurzfristig und längerfristig erhebliche *Schwankungen* auf. Das läßt sich recht eindrucksvoll an der Entwicklung der Rohstoffmärkte in den 50er Jahren zeigen: *Aus einem knappen Angebot mit hohen Preisen zu Beginn des Jahrzehnts wurde bis zum Ende ein Überangebot mit tendenziell rückläufigen Preisen.*

Die schnelle wirtschaftliche Expansion in Nordamerika und der rasche Wiederaufbau in Europa hatten die Nachfrage nach Rohstoffen in den ersten Nachkriegsjahren erheblich wachsen lassen. Damit konnte das Angebot nicht Schritt halten. Durch die Kriegseinwirkungen waren die Rohstoffkapazitäten in der Welt stark beeinträchtigt und noch nicht entsprechend erweitert worden. Die Angebots- und Nachfrageverhältnisse in den ersten Nachkriegsjahren hatten infolgedessen die Preise für Rohstoffe erheblich steigen lassen. Der Koreakrieg verursachte eine weitere Hausse. Nach Berechnungen der UN waren landwirtschaftliche Erzeugnisse im Durchschnitt der Jahre 1950—1952 etwa 3mal und die Nichteisen-Metalle etwa 2,3mal so teuer wie 1934—1938. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, waren die Rohstoffpreise 1950—1952 höher als 1924—1928. Bei den landwirtschaftlichen Erzeugnissen betrug der Unterschied rd. 5 vH, bei den Nichteisen-Metallen rd. 3 vH.

Die Preise der industriellen Erzeugnisse waren bei weitem nicht so stark gestiegen. In den Jahren 1950—1952 — auf der Basis 1934—1938 = 100 — betrug der Preisindex 191. Daraus ergibt sich, daß sich das Verhältnis der durchschnittlichen Exportpreise zu den durchschnittlichen Importpreisen (terms of trade) der Entwicklungsländer wesentlich verbessert hatte. Es lag in den Jahren 1950—1952 bei 140 (Basis 1938 = 100).

Die Koreahausse klang zwar bald ab, aber die Rohstoffpreise hielten sich bei relativ geringen Schwankungen bis 1957 auf einem ziemlich hohen Niveau. Zu der raschen Expansion in den Industrieländern, insbesondere in Europa und Japan, kam auf der Nachfrageseite ein zusätzliches Element hinzu, die sog. Stockpile-Käufe (Vorratskäufe). In den ersten Nachkriegsjahren war allgemein die Sorge entstanden, daß die Rohstoffe über eine längere Periode knapp bleiben müßten. Dieser Pessimismus schien durch die Koreahausse bestätigt zu werden, und die Regierungen mehrerer Länder, insbesondere der USA, glaubten, vorwiegend aus strategischen Gründen umfangreiche Vorratsläger anlegen zu müssen. Dieser *Scheinbedarf* führte zu umfangreichen Rohstoffkäufen. Als sie um das Jahr 1957 wesentlich eingeschränkt bzw. eingestellt wurden, zeigte sich sehr bald, daß inzwischen sowohl auf der Angebots- als auf der Nachfrageseite wesentliche Veränderungen eingetreten oder in vollem Gange waren.

Die hohen Rohstoffpreise hatten umfangreiche Investitionen in den traditionellen Lieferländern nach sich gezogen, die teilweise durch staatliche Anreize noch verstärkt wurden. Darüber hinaus hatten europäische Länder in den zu ihrem Währungsraum gehörenden Gebieten Afrikas Rohstoffproduktionen aufzubauen begonnen, um dem Mangel an harten Devisen entgegenzuwirken. Schließlich waren die während des Krieges in Europa zerstörten Rohstoffkapazitäten rasch wieder aufgebaut worden bzw. hatte die Nutzung des technischen Fortschritts in der europäischen Landwirtschaft zu einer schnellen Steigerung der Produktion geführt.

In der Regel vergehen einige Jahre, bis Investitionen auf dem Rohstoffgebiet zur Produktion führen. So dauerte es bis zur Mitte der 50er Jahre, ehe das Angebot so stieg, daß sich eine Änderung des Preistrends bei den Rohstoffen bemerkbar machte. Ein Preisrückgang in stärkerem Umfang setzte zuerst bei den Nahrungsmitteln im Jahre 1955 ein, bis 1962 betrug er bald 20 vH. Bei den industriellen Rohstoffen aus der Landwirtschaft und den metallischen Rohstoffen trat der Preiseinbruch erst 1958 ein. Die Preise gingen bei den beiden Rohstoffgruppen unaufhörlich zurück, von 1957—1962 um insgesamt 14 vH.

Nicht nur die beträchtliche Ausweitung des Angebots, sondern auch verschiedene Veränderungen bei der Nachfrage sind Ursache dieser Umkehr des Preistrends für Rohstoffe. Einmal wurden die Stockpile-Käufe erheblich eingeschränkt bzw. eingestellt. Die inzwischen angesammelten hohen Bestände bildeten in der Folgezeit ein ständiges Baisseelement. Zum anderen geriet die US-Wirtschaft in eine Stagnation, die durch die starke Expansion in Westeuropa und Japan in den Jahren 1959—1961 nicht wettgemacht werden konnte. Dazu kam, daß das sichtbar gewordene Überangebot die industriellen Verbraucher zu einem erheblichen Abbau ihrer Rohstoffläger veranlaßte.

Zu diesen z. T. vorübergehenden Einflüssen gesellten sich auf die Dauer einschneidendere Faktoren. Die hohen Rohstoffpreise hatten die Produktion von Ersatz-(Substitutions-)gütern erheblich angereizt bzw. eine Einsparung veranlaßt. So stieg der Anteil der Produktion von Synthesekautschuk an der gesamten Kautschukproduktion der westlichen Welt von 22 vH im Jahre 1950 auf 51 vH im Jahre 1962. Bei den synthetischen Fasern betrug der Anteil an der Weltproduktion von Bekleidungsfasern in diesen Jahren 0,8 bzw. 6,7 vH.

Diese Zahlen sprechen für sich. Zeigen sie doch deutlich, wie stark der Wettbewerb zwischen Naturrohstoffen und Rohstoffen aus der Retorte inzwischen geworden ist. Ein Beispiel, wie sehr hohe Preise die Einsparung des betreffenden Rohstoffes veranlassen, liefert Zinn. Obwohl die Weißblechproduktion — der Hauptverwendungsbereich des Zinns — in der westlichen Welt seit 1950 beträchtlich gestiegen ist, stagniert der Zinnverbrauch. Sicherlich sind hohe Rohstoffpreise nicht die einzige Ursache von Substitution bzw. Einsparung. Aber zweifelsohne besteht eine enge Korrelation zwischen ihnen und dem Tempo, in dem solche Entwicklungen vor sich gehen.

Alles in allem läßt sich feststellen, daß in den 50er Jahren bei vielen Rohstoffen eine *Überproduktion* entstanden war, die den Rückgang des Preisniveaus von 1957—1962 verursachte. Es sank um insgesamt 11 vH.

Trotz dieses *Rückgangs der Preise* stiegen die Exporterlöse der Entwicklungsländer mit Ausnahme von 1958 von Jahr zu Jahr. Sie erhöhten sich von 25,4 Md. $ 1957 auf 29,0 Md. $ 1962 oder um rd. 14 vH. Etwa die Hälfte der Erlössteigerung entfiel allerdings auf die Ölexportländer. Diese Zunahme war bei den rückläufigen Preisen nur durch eine wesentlich stärkere *Erhöhung der exportierten Mengen* möglich (1962 um 25 vH höher als 1957).

Für die Entwicklungsländer insgesamt scheinen also die Jahre von 1957—1962 auf der Exportseite trotz der rückläufigen Rohstoffpreise doch recht günstig verlaufen zu sein. Sobald man jedoch die Situation von Land zu Land betrachtet, kommt man zu einem anderen Ergebnis. Die Exporterlöse weisen z. T. beträchtliche Schwankungen auf. Bekanntlich sind die meisten Entwicklungsländer derart *„spezialisiert"*, daß auf ein oder ganz wenige Rohstoffe der überwiegende Teil des Exports entfällt, z. B. in Bolivien etwa 70 vH auf Zinn, in Ghana etwa 70 vH auf Kakao, in Kolumbien etwa 70 vH. auf Kaffee und in Chile ebenfalls etwa 70 vH auf Kupfer. Es ist ganz natürlich, daß Länder mit einer derartigen Abhängigkeit von einem oder wenigen Exporterzeugnissen viel härter von schwankenden Preisen betroffen werden als solche mit einem breiten Band von Waren.

Die Spezialisierung in der Ausfuhr ist lediglich eine Folge der Struktur der Volkswirtschaften, die man als *Monokulturen* zu bezeichnen pflegt. Abgesehen davon, daß die Rohstoffproduzenten bei Änderungen der Nachfrage sowieso nur sehr zögernd ihre Produktion entsprechend ausweiten bzw. einschränken können, ist ein Ausweichen auf andere Produktionen in den Entwicklungsländern wegen der einseitigen wirtschaftlichen Strukturierung besonders schwierig. Die Produktionsfaktoren sind derart spezialisiert, daß sie, wenn überhaupt, nur allmählich in andere Produktionsbereiche umgesetzt werden können, indem etwa bisher importierte Nahrungsmittel erzeugt oder Handwerk und Industrien aufgebaut werden. In der Regel werden dafür aber Kapitalgüter benötigt, die wiederum importiert werden müssen. Die erforderlichen Devisen werden zum überwiegenden Teil aus den Exporten erlöst.

Wie bereits erwähnt, weisen die Entwicklungsländer in diesem Zusammenhang darauf hin, daß nicht nur ihre Exporterlöse labil seien, sondern daß deren *Kaufkraft* wegen der steigenden Preise der von ihnen importierten Industriegüter abgenommen habe. Das Ausmaß der verringerten Kaufkraft messen sie am Verhältnis der Exportpreise der Rohstoffe und Importpreise der Industriegüter, das im Laufe der 50er Jahre um mehr als 20 vH gesunken ist. Zu dieser Berechnung bemerkt der Internationale Währungsfonds (IWF) im Jahresbericht 1963, daß damit die Entwicklungsländer die Verschlechterung ihrer terms of trade überschätzen. Der Rückgang der Rohstoffpreise schlug sich nicht nur bei ihren Exporteinnahmen, sondern auch bei ihren Aufwendungen für die Importe nieder. Diese bestehen nämlich zu etwa 40 vH aus Rohstoffen. Weiterhin sind die Frachtsätze gesunken. Infolgedessen zeigten die durchschnittlichen Preise *aller* Importe der Entwicklungsländer im Gegensatz zu den Einfuhrpreisen der Industriegüter in den letzten Jahren sogar eine leicht fallende Tendenz. Vergleicht man, wie das normalerweise geschieht, die durchschnittlichen Preise der gesamten Ausfuhren und Einfuhren, dann haben sich die terms of trade der Entwicklungsländer seit 1954, dem günstigsten Jahr, abgesehen von 1951 (Koreahausse) um rd. 10 vH, seit 1957 um rd. 3 vH verschlechtert. Ohne diese Verschlechterung der terms of trade wäre die Zunahme der Einfuhrkraft der Entwicklungsländer größer gewesen.

Sicherlich haben sie nicht ganz unrecht, wenn sie behaupten, daß die rückläufigen Rohstoffpreise und die Verschlechterung ihrer terms of trade wesentlich dazu beigetragen haben, daß das Defizit ihrer Handelsbilanz von durchschnittlich rd. 1 Md. $ in den Jahren 1951—1956 auf durchschnittlich 2,8 Md. $ in den Jahren 1957—1962 gestiegen sei. Dabei sollten jedoch die politischen und ökonomischen Veränderungen nicht übersehen werden, auch nicht, daß die Industrieländer gerade seit der zweiten Hälfte der 50er Jahre in zunehmendem Maße finanzielle Entwicklungshilfe leisten, was ein Defizit der Handelsbilanz zur Folge haben muß.

Die Veränderungen auf den Rohstoffmärkten und der terms of trade veranlaßten die Entwicklungsländer schon seit längerer Zeit zu Forderungen, die sie auf der Welthandelskonferenz sicherlich mit allem Nachdruck vertreten werden. Sie verlangen von den Industrieländern auf dem Rohstoffgebiet die Beseitigung aller *Einfuhrhemmnisse* und ein direktes Eingreifen in den Preismechanismus durch internationale *Rohstoffabkommen* bzw. Ausgleichszahlungen für die Erlösschwankungen bei ihren Exporten und die Verschlechterung der terms of trade (sog. *kompensatorische Finanzierung*).

Wie weit ihre Haltung durch die Preisentwicklung bei den Rohstoffen seit der Kubakrise beeinflußt wird, bleibt abzuwarten. Immerhin lagen die Preise der von den Entwicklungsländern im wesentlichen exportierten Rohstoffe im 3. Quartal 1963 um 11 vH über dem 3. Quartal 1962. Ihre Exporterlöse sind im 1. Halbjahr 1963 gegenüber dem gleichen Zeitraum 1962 um 900 Mill. $ oder über 6 vH gestiegen. Die Handelsbilanz wies einen Überschuß von 100 Mill. $ auf, der sich im Laufe des Jahres angesichts der weiteren Preissteigerungen zumindest gehalten haben dürfte. Damit haben wohl zum erstenmal seit 1951 die Entwicklungsländer wieder mehr exportiert als importiert.

II. Beseitigung von Einfuhrhemmnissen

Zu den Einfuhrhemmnissen rechnen die Entwicklungsländer neben den mengenmäßigen Beschränkungen und Zöllen auch spezifische Verbrauchssteuern. Über diese Fragen wird schon lange im GATT verhandelt. Sie werden ebenfalls weitgehend Gegenstand der Kennedy-Runde sein. Man kann daher annehmen, daß die Diskussion auf der Welthandelskonferenz von den Entwicklungen in der Kennedy-Runde maßgeblich beeinflußt werden. Es wäre wohl müßig, irgendwelche Spekulationen über deren Verlauf oder gar die möglichen Ergebnisse anzustellen.

III. Internationale Rohstoffabkommen

Die Auffassung, daß *internationale Abkommen* der Regierungen geeignet sein können, den Schwierigkeiten auf den Rohstoffmärkten zu begegnen, hat sich erst nach jahrzehntelangen Diskussionen herausgebildet. Das Ergebnis fand seinen Niederschlag in der Havanna-Charta. Sie läßt den *Abschluß als Ausnahme von dem allgemeinen Prinzip des freien Handels* zu. Die Ausnahme wird mit den besonderen Elastizitäts-

verhältnissen des Angebots von und der Nachfrage nach Rohstoffen gerechtfertigt. Mit den Abkommen sollen jedoch nur *zwei Ziele* verfolgt werden, und zwar sollen die *zyklischen Preisschwankungen* verringert und die *Entstehung von Überschüssen* verhindert werden. Bei schon vorhandener Überproduktion müßte das Abkommen ein Anpassungsprogramm beinhalten. Den Konsumländern stehe die gleiche Stimmenzahl zu wie den Produktionsländern. Ein Abkommen sollte nur für 5 Jahre abgeschlossen und nötigenfalls revidiert bzw. verlängert werden.

Obwohl die Havanna-Charta nie ratifiziert wurde, haben sich ihre Prinzipien für Rohstoffabkommen praktisch ausgewirkt. Bereits 1952 nahm die Generalversammlung der UN eine Entschließung an, in der die Regierungen zum Abschluß internationaler Rohstoffvereinbarungen eingeladen wurden. Als ein weiteres Ziel der Abkommen wurde darin die Erhaltung eines *angemessenen Verhältnisses* zwischen den *Preisen* für *Rohstoffe* und *Industriegüter* genannt. In den letzten Jahren trat dazu eine weitere Forderung der Entwicklungsländer, die mit Hilfe von Abkommen erreicht werden soll, nämlich eine *laufende Erhöhung* ihrer *Exporterlöse*.

Vom Internationalen Arbeitsamt, den UN und dem GATT wurden dazu Studien veröffentlicht, deren Ergebnisse weitgehend übereinstimmen. Den Industrieländern obliege, durch eine auf stabilen Geldwert und stabiles Wachstum gerichtete Politik den Konjunkturschwankungen entgegenzuwirken. Die Entwicklungsländer könnten darauf nur insoweit Einfluß nehmen, als sie bei einer Hausse Devisen-Reserven anlegen, die sie bei einer Baisse ausgeben. Dabei sollten sie durch eine ausreichende internationale Liquidität, insbesondere in Händen des IWF, wirksam unterstützt werden. Ferner könnten sie interne Stabilisierungsmaßnahmen ergreifen, die allerdings nicht von einer Abschirmung des heimischen Marktes gegen den Einfluß der langfristigen Preisentwicklung des Weltmarktes begleitet sein dürfen. Rohstoffabkommen werden als wirksames Instrument zur Steuerung kurzfristiger Preisschwankungen empfohlen. Ihr Vorteil gegenüber nationalen Maßnahmen wird im Ausgleich der Interessen zwischen Erzeugern und Verbrauchern gesehen. Als *Steuerungs*mittel seien *multilaterale Verträge, Quoten* und *Vorratsläger* geeignet, die allein oder kombiniert eingesetzt werden könnten.

Es gibt z. Z. 5 internationale Rohstoffabkommen, und zwar für Weizen, Zucker, Kaffee, Zinn und Olivenöl. Da das Olivenölabkommen im wesentlichen nur Maßnahmen zur Ausweitung des Absatzes und Qualitätsbezeichnungen vorsieht, kann es bei den weiteren Darlegungen außer Betracht bleiben.

Das *Weizenabkommen* stellt einen multilateralen Kauf- und Verkaufsvertrag mit Minimum- und Maximumpreisen dar. Darin wurde den Exporteuren der Verkauf bestimmter Quoten zum Minimumpreis und den Importeuren der Kauf bestimmter Quoten zum Maximumpreis garantiert. Bewegen sich die Preise zwischen dem Minimum und Maximum, greift das Abkommen nicht in das Marktgeschehen ein.

Auch im *Zuckerabkommen* sind Mindest- und Höchstpreise vereinbart, die weder unter- noch überschritten werden sollen. Als Steuerungsinstrument sind Exportbeschränkungen eingebaut, die durch eine Begrenzung der Zuckervorräte ergänzt wurden. Jedem Nettoexporteur wurde eine Basisquote eingeräumt, die durch entsprechende Veränderungen den Marktverhältnissen angepaßt wird. Dieses Abkommen gilt nur für den „freien" Weltzuckermarkt, auf den etwa die Hälfte des Weltzuckerhandels entfällt. Daneben bestehen noch die Zuckervereinbarungen der USA und des Commonwealth.

Der *Weltkaffeemarkt* wird ebenfalls durch Exportrestriktionen gesteuert. Auch hier hat jedes Exportland bestimmte Basisquoten, die der Errechnung seiner jährlichen Verkaufsquote dienen. Diese richten sich nach der voraussichtlichen Nachfrage. Das Kaffeeabkommen enthält keine Mindest- und Höchstpreise; allerdings sollen die Durchschnittspreise des Jahres 1962 nach Möglichkeit gehalten werden. Darüber hinaus können gewisse Empfehlungen über die Produktion an die Erzeugerländer gerichtet werden, deren Durchführung im einzelnen ihnen überlassen bleibt.

Das *Zinnabkommen* verfügt über zwei Instrumente zur Steuerung des Marktes. Zunächst sollen durch die Käufe für bzw. Verkäufe aus dem von den Erzeugern finanzierten Vorratslager (Buffer-Stock) die Preise innerhalb der festgesetzten Mindest- und Höchstpreise gehalten werden. Dem Manager des Buffer-Stocks werden in den einzelnen Abschnitten der Preisskala bestimmte Verhaltensweisen vorgeschrieben. In zweiter Linie sieht das Abkommen Exportbeschränkungen mit Begrenzungen für die Lagerbestände der Erzeugerländer vor.

Für jedes dieser Abkommen besteht ein Rat, der die erforderlichen Beschlüsse faßt und die Durchführung durch die Exekutivorgane überwacht. Allen Abkommen sind Erzeuger und Verbraucher beigetreten, bei Weizen, Zucker und Kaffee alle wesentlichen. Dem Zinnabkommen gehören jedoch sehr bedeutende Verbraucher, wie die USA und die Bundesrepublik, nicht an.

Die *Erfahrungen* mit diesen vier Abkommen sind *alles andere als ermutigend*. In *keinem* Falle ist es gelungen, den Markt langfristig ins Gleichgewicht zu bringen oder dem Gleichgewicht nahezukommen. Die Weizenpreise waren zwar über eine größere Anzahl von Jahren recht stabil. Aber dafür wuchsen die Vorratslager vor allem in den USA und Kanada etwa auf die Größe einer Ernte in diesen Ländern an. Sie waren zeitweilig 1½mal so groß wie die in einem Jahr in der ganzen Welt international gehandelte Menge. Sicherlich hat dazu nicht nur die Stützungspolitik in den Produzentenländern, sondern auch in wichtigen Importländern beigetragen.

Die Zuckerpreise weisen wesentlich stärkere Schwankungen auf als der Weizenpreis. Der Unterschied zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Jahresdurchschnitt während der Laufzeit der Abkommen beträgt über 40 vH. Z. Z. ist das Zuckerabkommen wegen der Folgen der Ereignisse um Kuba praktisch außer Kraft.

Das Zinnabkommen hat bei zwei Gelegenheiten, bei denen es seinen Wert hätte nachweisen können, schlichtweg versagt. Als Rußland 1958 größere Zinnmengen in der freien Welt anbot, konnte ein Zusammenbruch des Abkommens nur durch ein direktes Eingreifen auch der Nichtmitglieder unter den Verbraucherländern verhindert werden. Die daraufhin vom Zinnrat ergriffenen Exportbeschränkungen waren derart drastisch, daß der Markt heute noch unterversorgt ist. Der Zinnrat hat inzwischen bereits zweimal die Mindest- und Höchstpreise beträchtlich erhöht, konnte jedoch nicht verhindern, daß die Höchstpreise jedesmal nach kurzer Zeit überschritten wurden. Wer weiß, wie heute die Zinnkurse lauten würden, wenn nicht die US-Regierung Mengen aus ihrer strategischen Reserve verkaufen würde.

Das Kaffeeabkommen trat erst 1963 in Kraft, so daß eine Beurteilung nicht möglich ist.

Eine Reihe von *Industrieländern* verhielt sich bisher gegenüber Rohstoffabkommen *reserviert*. Ihre Haltung stützte sich nicht nur auf die Erfahrungen mit Abkommen, sondern auf ökonomische Bedenken.

Der Preis hat in einer Marktwirtschaft die Aufgabe, Angebot und Nachfrage so zu steuern, daß beide sich auf längere Sicht entsprechen. Die in Abkommen ausgehandelten Preise sind Kompromisse, die kaum die Steuerungsfunktion befriedigend erfüllen. In der Regel werden sie zu hoch angesetzt, so daß eine Überproduktion entstehen kann, der Verbrauch des betreffenden Rohstoffs verringert oder die Produktion von Substitutionsgütern angeregt wird. In Abkommen müßten Maßnahmen vorgesehen sein, die einen

Anreiz für die leistungsfähigen Produzenten bieten und ein Ausscheiden der Grenzproduzenten herbeiführen. Solche Maßnahmen lassen sich wohl kaum vereinbaren, da sie einen gewissen Souveränitätsverzicht von den Mitgliedsregierungen verlangen. Deshalb dürfte die bestehende Produktionsstruktur weitgehend zementiert werden. Dazu kommt das Problem der Außenseiter, das nur schwerlich eine befriedigende Lösung erwarten läßt. Alles in allem haben eine Reihe von Industrieländern erhebliche *Bedenken,* ob mit *Abkommen* die *Lage auf Rohstoffmärkten verbessert* werden kann. Viel eher befürchten sie, daß Produktionsfaktoren gebunden werden, die zur Befriedigung der Nachfrage nicht mehr erforderlich wären, und daß die Arbeitsteilung in der Weltwirtschaft beeinträchtigt wird.

Auf der anderen Seite verschlossen sich die Industrieländer nicht der Ansicht, daß übermäßige kurzfristige Preisschwankungen ökonomisch nicht sinnvoll sind und zumindest wesentlich vermindert werden sollten. Sie haben sich deshalb auch an den zahlreichen *Studiengruppen* für Rohstoffe beteiligt, die mehr die Funktion von Beratungsorganen haben. Die Studiengruppen sehen ihre Hauptaufgabe darin, die Übersicht über den betreffenden Markt und seine voraussichtliche Entwicklung (Markttransparenz) zu verbessern, damit sich die Verhaltensweise der Anbieter und Nachfrager einander annähert und die Produzenten Schlüsse über den Umfang der Investitionstätigkeit ziehen können. Die Studiengruppen geben auch diesbezügliche Empfehlungen an die Regierungen, die sie allerdings nicht binden.

Angesichts der bisherigen Einstellung ist es *fraglich,* ob die Industrieländer auf der Welthandelskonferenz aus ihrer Reserve gegenüber Rohstoffabkommen heraustreten werden. Von den Entwicklungsländern wird ja nicht nur die Stabilisierung ihrer Exportpreise, sondern eine Erhöhung der Exporterlöse verlangt, was praktisch auf höhere Exportpreise hinausläuft. Wenn diese sich wie seit der Kubakrise am freien Markt nach oben bewegen, wird sich wohl kaum ein Industrieland dagegen wenden. Sicherlich wäre aber eine Reihe von ihnen nicht bereit, durch *Eingriffe* in den Markt eine Erhöhung der Rohstoffpreise herbeizuführen, die den Forderungen der Entwicklungsländer entsprechen würde. Selbst strenge Produktionskontrollen und Importverpflichtungen der Verbraucherländer könnten nicht bewirken, daß derartige Abkommen arbeitsfähig würden.

IV. Kompensatorische Finanzierung

Neben oder anstelle von Rohstoffabkommen verlangen die Entwicklungsländer eine *kompensatorische Finanzierung,* d. h. einen Ausgleich für die Erlösschwankungen und die Verschlechterung ihrer terms of trade. Im Gegensatz zu den Abkommen würde mit einer Ausgleichsfinanzierung nicht in das Marktgeschehen eingegriffen, sondern nur die *Auswir-*

Teilansicht von der Eröffnung der Welthandelskonferenz im Palais des Nations in Genf am 23. März 1964.

kungen der Preisschwankungen auf die Exporterlöse beseitigt.

Darüber wird seit Jahren diskutiert. Es wurden auch Pläne vorgelegt, wie dieser Ausgleich erfolgen sollte. Ein Vorschlag der UN sieht vor, daß bei einem Rückgang der Exporterlöse eines Entwicklungslandes unter das Niveau eines Bezugszeitraums die Differenz *automatisch* ganz oder teilweise von einem zu schaffenden Fonds ausgeglichen werden sollte. Innerhalb eines bestimmten Zeitraums sollte das Land den Kredit zurückbezahlen. Sei die Rückzahlung nicht möglich, sollte der Kredit ganz oder teilweise erlassen werden. Die benötigten Mittel hätten vorwiegend die Industrieländer aufzubringen. Der Fonds sollte den Namen „Development-Insurance-Fund" erhalten und ist etwas am Sozialversicherungsprinzip orientiert. Etwa auf der gleichen Linie liegt ein Vorschlag der Organisation der amerikanischen Staaten, der einen revolvierenden Kreditfonds zum Ausgleich der Erlösschwankungen vorsieht.

Diese Vorschläge wurden international auch von Entwicklungsländern kritisiert. Einmal wurde bemängelt, daß nur die Exporterlöse und nicht die gesamte Zahlungsbilanz als Bemessungsgrundlage für den Ausgleich in Betracht gezogen werden sollen. Die automatische Gewährung von Ausgleichszahlungen könne dazu führen, daß gerade die Länder in den Genuß der Mittel kämen, die durch ihre eigene Politik die Verschlechterung ihrer Exporterlöse weitgehend selbst verursacht hätten. Eine Ausgleichsfinanzierung beseitige nicht die Ursachen der Erlösschwankungen, sondern nur die Symptome. Schließlich bestanden auch Bedenken gegen eine neue internationale Organisation, die mit der Ausgleichsfinanzierung betraut werden sollte.

Allen diesen Einwendungen versuchte Tunesien zu begegnen, das auf der zweiten Tagung des vorbereitenden Ausschusses der Welthandelskonferenz vorschlug, eine zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit für die Entwicklungsländer zu schaffen. Davon sollten sie Gebrauch machen können, wenn sich ihre Zahlungsbilanz durch den Rückgang der Preise für ihre Exporterzeugnisse verschlechtere und ein Ausgleich anderweitig nicht möglich sei. Die gewährten Kredite sollten zur Verbesserung der wirtschaftlichen Struktur nach Konsultationen mit der zuständigen internationalen Organisation, der ein Kontrollrecht zustünde, verwendet werden. Der jährlich im wesentlichen von den Industrieländern aufzubringende Betrag müßte etwa 2 Md. $ betragen, um die bis 1970 zu erwartende Zahlungsbilanzlücke zu schließen.

Bei all diesen Vorschlägen ist die *Finanzierungsfrage* offen. Die Industrieländer haben bisher einmütig erklärt, daß sie nicht in der Lage seien, *zusätzliche* finanzielle Leistungen zu erbringen. Ihre im letzten Jahrzehnt stark gestiegenen Ausgaben für technische und Kapitalhilfe hätten schon die Tatsache mit in Betracht gezogen, daß sich die terms of trade der Entwicklungsländer verschlechtert hätten. Darüber hinaus habe der Internationale Währungsfonds 1963 durch besondere Ziehungsrechte für Entwicklungsländer ein Instrument geschaffen, das geeignet sei, die Auswirkungen der kurzfristigen Erlösschwankungen zu beseitigen. Diese Entscheidung des Fonds, die nach amerikanischen Berechnungen den Entwicklungsländern zusätzliche Kreditmöglichkeiten bis zu 800 Mill. $ verschafft, wurde auch von diesen begrüßt. Nur sind sie der Meinung, daß das bei weitem nicht ausreicht, um die Finanzierung ihrer Entwicklungspläne zu sichern.

Welche Bedeutung der kompensatorischen Finanzierung auf der Welthandelskonferenz zukommen kann, wurde unlängst in den UN zum Ausdruck gebracht. Wenn die terms of trade nicht verbessert werden können, wenn sich die Aussicht für die Rohstoffe als wenig hoffnungsvoll erweisen sollte, wenn es unmöglich wäre, eine Politik zur Öffnung der Märkte der Industrieländer für industrielle Erzeugnisse der Entwicklungsländer zu verfolgen, dann wäre der einzige Weg eine wesentliche Erhöhung der finanziellen Hilfe.

Das wäre eine Entwicklung, die sicherlich nicht gutzuheißen wäre. Damit würden die Probleme der Entwicklungsländer nicht einer Lösung näher gebracht, sondern nur auf neue Schwierigkeiten hingeführt. Man braucht dabei nur an die Zinsen und die Tilgung der Schulden zu denken, die heute bereits bei einigen Ländern die Grenze des Vertretbaren erreicht haben.

V. Rohstoffpolitik als Teil der Entwicklungspolitik

Die Frage, welche Bedeutung den Rohstoffen auf der Welthandelskonferenz zukommen wird, wäre unvollständig beantwortet, würde sie nicht *im Rahmen einer umfassenden Entwicklungspolitik* gesehen. Die Schwierigkeiten der Entwicklungsländer in ihrem außenwirtschaftlichen Bereich kommen daher, daß sie in der Regel Monokulturen sind. Es besteht international gar kein Zweifel, daß ihre Lage nur durch den Auf- und Ausbau neuer Produktionsbereiche zur Auffächerung der Wirtschaftsstruktur *(Diversifizierung)* nachhaltig gebessert werden kann. Ebenso ist unbestritten, daß die Entwicklungsländer den allergrößten Teil der von ihnen in weiter steigendem Umfang benötigten Importgüter aus ihren Exporterlösen finanzieren müssen. Meinungsverschiedenheiten bestehen nur darüber, auf welche *Weise* und mit welchen *Mitteln* die Exporterlöse erhöht werden können. Die Industrieländer werden ihre Märkte auch für die Industrieerzeugnisse der Entwicklungsländer öffnen müssen, damit nicht die Früchte einer weiteren Arbeitsteilung der Welt vorenthalten werden. Tun sie das nicht, dann wird man unter dem politischen Druck der Entwicklungsländer zu Mitteln Zuflucht nehmen, die bezüglich der weiteren Entwicklung des Welthandels und der Weltwirtschaft zur Sorge Anlaß geben. Würde man z. B. in großem Umfang Zuflucht zu Rohstoffabkommen nehmen, wäre dann nicht eine Zementierung der gegenwärtigen Struktur der Produktion zu befürchten, die auch Folgen für weitere Bereiche der Weltwirtschaft nach sich zöge? Solange dieses Mittel auf besonders schwierige Situationen beschränkt bleibt, können solche „Sündenfälle" ohne Schaden für die ganze Weltwirtschaft in Kauf genommen werden. Zudem lehrt die Preisentwicklung auf den Rohstoffmärkten seit der Kubakrise, daß die Erlöse der Entwicklungsländer ohne ein solch einschneidendes Mittel steigen können. Wenn die Entwicklungsländer darauf achten, daß das Angebot ihrer Rohstoffe in etwa im Gleichgewicht mit der Nachfrage bleibt, haben sie Preiseinbrüche wie von 1957 bis 1962 kaum zu befürchten.

Es sollte auch nicht vergessen werden, daß die Entwicklung im außenwirtschaftlichen Bereich, so wichtig sie ist, *nicht allein* über das Wachstumstempo in den Entwicklungsländern entscheidet. Mindestens ebenso wichtig, wenn nicht noch bedeutsamer ist eine auf die Stabilität des Geldwertes ausgerichtete Wirtschaftspolitik und eine sich an den wachsenden Bedürfnissen orientierende Investitionspolitik in allen Bereichen der Wirtschaft. In diesem Zusammenhang sei nur an die Kapitalflucht aus Südamerika erinnert, die international viel Aufsehen erregte. Nach Schätzungen des Währungsfonds belief sie sich jährlich auf etwa 300 Mill. $ oder ein Drittel des privaten Kapitalzuflusses aus dem Ausland. Darüber hinaus muß der wirtschaftliche Fortschritt in den Entwicklungsländern *allen* Bevölkerungsteilen zugute kommen, wenn die Bereitschaft, sich dafür einzusetzen, nicht zum Erliegen kommen soll.