

Das Verhältnis der Schweiz zu
Internationalen Rohstoffabkommen

Stagearbeit beim
Finanz- und Wirtschaftsdienst EPD

von

Bernhard Stettler

August 1976

INHALT

EINLEITUNG

I. INTERNATIONALE ROHSTOFFABKOMMEN, BEI DENEN DIE SCHWEIZ MITGLIED IST

1. Das 3. Internationale Kaffee-Uebereinkommen von 1976

- 1.1. Allgemeines
- 1.2. Zielsetzung des Abkommens
- 1.3. Funktionsweise des Abkommens
 - 1.31. Allgemeines
 - 1.32. Mechanismus
 - 1.33. Internationaler Kaffeerat

1.4. Auswirkungen des Abkommens auf die Schweiz

2. Das 2. Internationale Kakao-Uebereinkommen von 1976

- 2.1. Allgemeines
- 2.2. Zielsetzung des Abkommens
- 2.3. Funktionsweise des Abkommens
- 2.4. Internationaler Kakaorat
- 2.5. Auswirkungen des Abkommens auf die Schweiz

3. Das Internationale Weizen-Uebereinkommen von 1971

- 3.1. Allgemeines
- 3.2. Zielsetzung des Abkommens
 - 3.21. Weizenhandel
 - 3.22. Nahrungsmittelhilfe
- 3.3. Internationaler Weizenrat
- 3.4. Auswirkungen des Abkommens auf die Schweiz

II. INTERNATIONALE ROHSTOFFABKOMMEN, BEI DENEN EINE SCHWEIZERISCHE MITGLIEDSCHAFT WUENSCHBAR WÄRE

1. Das 5. Internationale Zinn-Uebereinkommen von 1976

- 1.1. Allgemeines
- 1.2. Die Stellung der Schweiz zum Internationalen Zinn-Uebereinkommen
- 1.3. Gegenwärtiger Stand der Teilnahme am Internationalen Zinn-Uebereinkommen

II

2. Das Internationale Zucker-Uebereinkommen von 1973

2.1. Allgemeines

2.2. Die Stellung der Schweiz zum Internationalen Zucker-Uebereinkommen

III. WICHTIGE ASPEKTE EINER ZUKUNFTIGEN ROHSTOFFPOLITIK -
UNTER AUSKLAMMERUNG DES PROJEKTS FUER EIN INTEGRIERTES
ROHSTOFFPROGRAMM UND EINEN GEMEINSAMEN FONDS

1. Die Frage der Rohstoffkartelle

2. Die Wiederverwendbarkeit (Recycling) und Substitution
von Rohstoffen und die Entmaterialisierung durch
neue Technologien

3. Politik mit Rohstoffen

EINLEITUNG

Das Verhältnis der Schweiz zu Internationalen Rohstoffabkommen wird wesentlich durch den Umstand mitgeprägt, dass unser Land mit wenigen Ausnahmen zu hundert Prozent auf Importe angewiesen ist. Die Ausnahmen beziehen sich vor allem auf landwirtschaftliche Produkte, wo ein ansehnlicher Grad von Selbstversorgung erreicht wird. Für alle industriellen Basisprodukte sind wir hingegen vom Ausland abhängig. Die im allgemeinen recht geringen schweizerischen Anteile an den Weltimporten können nicht darüber hinweg täuschen, dass unser wirtschaftliches Wohlergehen weitgehend von einer regelmässigen und gesicherten Einfuhr von Rohstoffen oder den entsprechenden Halbfabrikaten abhängt.

Diesem Sachverhalt trug auch Botschafter Jolles Rechnung, als er in seiner Rede vor der UNCTAD IV in Nairobi am 7. Mai 1976 ausführte:

"Die Erfahrung hat auch gezeigt, dass das wirtschaftliche Wachstum einer Grosszahl von Industriestaaten - darunter die Schweiz - unter anderem auf der regelmässigen Verfügbarkeit von Rohstoffen beruht, die sie selbst nicht besitzen. Die Versorgungssicherheit zu voraussehbaren Preisen ist demzufolge ein Schlüsselement ihrer Wirtschafts- und Handelspolitik."

Um die schweizerische Politik in dieser wichtigen Frage etwas näher zu umreissen, soll deshalb in dem nachfolgenden Papier versucht werden, einerseits den gegenwärtigen Stand der Bemühungen festzuhalten und andererseits gewisse Perspektiven für die Zukunft aufzuzeigen. Dabei wird die Frage eines Integrierten Rohstoffprogramms mit einem zugehörigen Internationalen Fonds ausgeklammert. Der Stand der Erörterung dieser Frage erlaubt im Moment kaum gültige Schlüsse auf die zukünftige Entwicklung, da die herrschenden Meinungen eine so grosse Spannweite aufweisen, dass Rückschlüsse meines Erachtens einen zu grossen Spekulationscharakter aufweisen.

I. INTERNATIONALE ROHSTOFFABKOMMEN, BEI DENEN DIE SCHWEIZ MITGLIED IST

1. Das 3. Internationale Kaffee-Uebereinkommen von 1976

Das Abkommen tritt am 1.10.1976 in Kraft und hat eine Laufzeit von sechs Jahren. Träger ist die Internationale Kaffee-Organisation (ICO) mit Sitz in London.

1.1. Allgemeines

Dem Kaffee als Welthandelsprodukt kommt eine ausserordentliche Bedeutung zu. In die Produktion und den Handel allein sind ca. 20 Mio. Menschen involviert. Die durchschnittlichen Ausfuhrerlöse der Produzentenländer stiegen von ca. 2,7 Mia. US-Dollars im Jahre 1971 auf 4,2 Mia. im Jahre 1974; dabei muss allerdings eine hohe Inflation berücksichtigt werden, die den realen Erlös weit weniger stark ansteigen liess. Unterstrichen wird die Wichtigkeit des Kaffees vor allem dadurch, dass er für viele Entwicklungsländer (EL) der wichtigste Devisenbringer darstellt. Als Einnahmequelle ist er zudem nicht nur für die grossen Produzentenländer von Bedeutung, sondern vor allem auch für die kleinen. Dies sieht man am besten, wenn man den Anteil des Erlöses aus Kaffee mit den Gesamtexporterlösen einiger ausgewählter Kaffeeproduzentenländer vergleicht (Durchschnitt 1971-1973):

a) Grösste Produzenten

Brasilien	25,5%	(auf B. fällt 1/3 der Weltprod.)
Kolumbien	54 %	(" K. " 12% " ")
Elfenbeinküste*	28 %	(" E. " 9% " ")

b) Kleinste Produzenten [weniger als 100'000 Sack (Sack à 60kg)]

Gabun*	25'000
Jamaika	25'000
Kongo*	25'000
Panama	41'000
Dahomey*	33'000
Bolivien	73'000

c) Kleine bis mittlere Produzenten (mehr als 100'000 Sack)

Rwanda*	55%
Burundi*	82%
Haiti*	45%
Madagaskar*	28%
Uganda*	57%
Aethiopien*	50%

* Diese Länder mit einem Prokopfeinkommen von ca. 100 US-Dollars gehören nach UNO-Kriterien zu den 29 ärmsten Ländern der Welt.

Unter den Verbraucherländern nehmen die USA (Mitglied des Kaffeeabkommens) mit einem Anteil von 37% der Gesamteinfuhren eine führende Stellung ein. Die EG-Länder zusammen importieren etwa die gleiche Menge Kaffee wie die USA. Der schweizerische Einfuhranteil macht ca. 2% aus.

1.2. Zielsetzung des Abkommens

- Gleichgewicht zwischen Verbrauch und Produktion
- Verminderung von grossen Preisschwankungen
- Stabilere Erlöse der Produzentenländer

1.3. Funktionsweise des Abkommens1.31. Allgemeines

- Ausfuhrquoten und Richtpreise
- Regelung durch den Internationalen Kaffeerat
- Keine Interventionen bei angespannter Marktlage

1.32. Mechanismus

- Ausfuhrquotensystem mit Möglichkeit zur kurzfristigen Anpassung an veränderte Marktverhältnisse;
- Bestreben nach Aufrechterhaltung des marktwirtschaftlichen Selbstregulierungsprinzips;
- Bestreben nach einer marktgerechten Produktionsplanung;
- Bevorzugung der kleinen Produzentenländer;

- Umverteilung von Ausführquoten von Zeiten schlechter Ernten in Zeiten guter Ernten;
- keine Sanktionen für nicht ausgenützte Quoten, da Ursache vielfach naturbedingt;
- Ausfuhrabgabe für technische Studien auf dem Gebiete der Anbaupolitik;
- Sonderfonds für administrative Zwecke der Internationalen Kaffee-Organisation, gespiesen durch eine Abgabe von 2 US-Cents pro Sack Kaffee (60 kg);
- Einrichtung eines Werbefonds zur Förderung des Absatzes;
- Grundquoten nur für grössere Produzenteländer. Die Quoten werden erst eingeführt, wenn der Indikatorpreis unter dem Höchstpreis des vom Kaffeerat festgesetzten Preisbandes aller Kaffeearten ("Arabica" und Robusta") liegt;
- Wichtig: Das Abkommen sieht keine Schaffung eines internationalen Ausgleichslagers vor. Der Rat wird nur beauftragt, dieses Problem während den nächsten Jahren weiter zu prüfen. Die Schaffung eines Finanzfonds im Rahmen des Kaffeeabkommens ist ebenfalls nicht vorgesehen; ebenso enthält das Abkommen keine Liefer- und Abnahmeverpflichtungen.

1.33. Internationaler Kaffeerat

Der Kaffeerat ist die höchste Instanz der Internationalen Kaffee-Organisation und setzt sich aus allen Mitgliedsländern zusammen. Die Aus- und Einfuhrländer besitzen je 1000 Stimmen, wovon je 150 Stimmen gleichmässig und der Rest im Verhältnis der Grundquoten bzw. der Einfuhren auf die Mitglieder der beiden Gruppen verteilt werden. Zur Führung der laufenden Geschäfte wird ein Exekutivausschuss - bestehend aus 8 Ausfuhrmitgliedern und 8 Einfuhrmitgliedern - und ein Exekutivdirektor eingesetzt.

1.4. Auswirkungen des Abkommens auf die Schweiz

Die Schweiz, die bereits dem ersten Abkommen angehörte, wird auch beim 3. Internationalen Kaffee-Uebereinkommen mitmachen. Die eidgenössischen Räte haben in der Junisession 1976 dem Ab-

kommen zugestimmt, so dass die schweizerische Mitgliedschaft fristgerecht auf den 1. Oktober 1976 erneuert werden kann.

Die Auswirkungen des Abkommens auf die Schweiz erstrecken sich:

- auf die Einfuhr aus Nichtmitgliedländern (Art. 45). Bei Inkraftsetzung der Ausfuhrquoten hat unser Land als Mitgliedstaat die Einfuhren aus Nichtmitgliedländern auf den Umfang einer Referenzperiode zu beschränken;
- von den Kontrollmassnahmen über Ursprung und Wiederausfuhr (Art. 43) sind die Einfuhrländer im neuen Abkommen eher entlastet worden, die Ausfuhrländer tragen hier nun eine grössere Verantwortung;
- auf den Abbau der Verbrauchshindernisse (Art. 48);
- Kaffeemischungen und Kaffee-Ersatzmittel (Art. 49);
- die Verlagerung der Verarbeitung des Rohkaffees in die Erzeugerländer (Art. 46);
- auf den Informationsaustausch (Art. 53).

Der Beitrag der Schweiz an die Internationale Kaffee-Organisation für die Verwaltungskosten beträgt 1975/76 ca. 1% des Budgets der Organisation oder Fr. 60'000.--.

Trotz des relativ geringen Anteils an den Weltgesamteinfuhren von Kaffee, in der Höhe von ca. 2 Prozent, weist die Schweiz eine bedeutende Verarbeitungsindustrie auf, die an einer gesicherten Versorgung zu möglichst stabilen Preisen interessiert ist. Die Hauptbezugsländer der Schweiz für Rohkaffee sind (1973): Brasilien (17%), Portugal [Angola] (11%), Costa Rica (10%), Indonesien (8%). Der bearbeitete Kaffee kommt zu 80% aus der Bundesrepublik und weitere 7% aus Brasilien.

2. Das 2. Internationale Kakao-Uebereinkommen von 1976

Das Abkommen tritt am 1.10.1976 in Kraft und hat eine Laufzeit von mindestens drei Jahren. Träger ist die Internationale Kakao-Organisation mit Sitz in London.

Wichtig: Das Inkrafttreten des Abkommens hängt von folgenden Bedingungen ab: Damit das Quorum für das automatische Inkrafttreten des Abkommens erreicht wird, müssen die Ausfuhrländer mit 80% oder mehr an den Grundquoten und die Einfuhrländer mit einem Anteil von 70% oder mehr an den Weltimporten bis zum 31. August 1976 ratifiziert haben.

Bei den Importländern wird dieser Prozentsatz trotz dem Fernbleiben der USA fristgerecht erreicht.

Bei den Ausfuhrländern präsentiert sich im Moment die Lage so, dass das Quorum durch das drohende Abseitsstehen der Elfenbeinküste (drittgrösster Produzent der Welt) und der beiden sich mit ihr solidarisierenden Produzentenländer Kamerun und Togo gefährdet ist. Durch die auf Beschluss des Kakaorates bis zum vorgesehenen Inkraftsetzungstermin verlängerte Ratifikationsfrist hofft man, die genannten Produzentenländer doch noch zu einem Einlenken zu bewegen. Der Haupteinwand der Elfenbeinküste gegen das neue Abkommen richtet sich vor allem gegen die Gestaltung des Preisbandes, das nach Ansicht dieses Produzentenlandes zu tief angesetzt ist. Der Umstand, dass gegenwärtig - und wahrscheinlich auch in nächster Zukunft - die Nachfrage auf dem Weltkakaomarkt bedeutend grösser als das Angebot ist, und zudem die Elfenbeinküste ihren Kakaoanbau - im Unterschied zu anderen afrikanischen und mittelamerikanischen Produzenten - laufend ausweitet, dürfte dazu führen, dass die Position dieses Landes in Zukunft noch gewichtiger sein wird als bisher. Zu einer allfälligen Verlängerung des alten Abkommens um ein Jahr will die Elfenbeinküste nur im äussersten Fall Hand bieten.¹⁾

1) Angaben von Hans Buchmann, Botschaftsrat für Rohstofffragen in London und Dr. Silvio Arioli, Handelsabteilung

Trotz dieser wenig erfreulichen Situation möchte ich in der Folge kurz die wichtigsten Aspekte des 2. Internationalen Kakao-Uebereinkommens schildern, da die vorgesehenen Regelungen mit grosser Wahrscheinlichkeit in der einen oder anderen Form auch in ein neu auszuhandelndes Abkommen aufgenommen werden dürften.

2.1. Allgemeines

Der Kakao nimmt ähnlich wie der Kaffee eine ausserordentlich wichtige Stellung als Welthandelsprodukt ein. Jährlich werden ca. 1,5 Mio. Tonnen Kakao produziert, die 1974 einen Erlös von 1,5 Mia. US-Dollars einbrachten. Kakao wird fast ausschliesslich in Entwicklungsländern angebaut, davon allein zwei Drittel in Westafrika, der Rest vorwiegend in Lateinamerika. Die bedeutendsten Erzeugerländer sind: Ghana, Nigeria, die Elfenbeinküste, Brasilien und Kamerun. Ihr Anteil an der Gesamtproduktion beträgt über 75%. Für viele dieser Länder stellt der Kakao nach wie vor der wichtigste Devisenbringer dar (Anteil an den Gesamtausfuhrerlösen des betreffenden Landes): Ghana 60%, Elfenbeinküste und Kamerun 26% (Tendenz noch steigend!), Nigeria 10% (zunehmende Einnahmen aus dem Erdöl).

Der Weltkakaomarkt ist seit Jahrzehnten durch starke Preisschwankungen gekennzeichnet. Seit 1973 waren die Marktverhältnisse fast dauernd angespannt. Es besteht deshalb besonders auch von den Verbraucherländern ein grosses Interesse an einer Regelung, die möglichst stabile Preise bewirkt.

Die Verarbeitung des Kakaos in den Produzentenländern zu Halbfabrikaten ist viel weiter fortgeschritten als beim Kaffee. Etwa ein Viertel wird in den Entwicklungsländern verarbeitet und als Kakaofett, -pulver oder -masse ausgeführt.

2.2. Zielsetzung des Abkommens

- Verhinderung von übermässigen Schwankungen des Kakaopreises auf dem Weltmarkt;

- Regelmässige Versorgung zu stabilen Preisen, die für Erzeuger wie Verbraucher akzeptabel sind.

2.3. Funktionsweise des Abkommens

- Ausführquoten, welche die Marktanteile der einzelnen Produzentenländer bestimmen und mit denen der Kakaopreis innerhalb eines vereinbarten Preisbandes stabilisiert werden soll;
- Fonds zur Finanzierung eines Ausgleichslagers. Die Einlagerung soll beginnen, sobald der Kakaopreis sich dem unteren Ende des Preisbandes nähert. Die Kapazität des Ausgleichslagers beläuft sich auf 250'000 Tonnen; dies entspricht ca. 1/6 einer Jahresproduktion. Der Fonds zur Finanzierung des Ausgleichslagers wird durch Aus- bzw. Einfuhrabgaben geäufnet; bei den Ausfuhrmitgliedern aus Abgaben für alle Kakaoexporte, bei den Einfuhrländern aus Importabgaben für Bezüge aus Nichtmitgliedländern. Der Bestand des Fonds aus Abgaben, die während der Dauer des 1. Internationalen Kakao-Uebereinkommens entrichtet wurden, beträgt ca. 80 Mio. US-Dollars. Ob die Fondsmittel auch für Anbauförderung und -verbesserung und die Schulung von Fachkräften verwendet werden dürfen, wird noch diskutiert.

Wichtig: Da seit Inkrafttreten des 1. Internationalen Kakao-
 ===== Uebereinkommens im Jahre 1972 fast dauernd angespannte
 Marktverhältnisse herrschten, wurden die wichtigsten Mechanismen
bis heute nicht in Kraft gesetzt, sondern im Gegenteil das
 Preisband einmal nach oben verschoben (30.8.1974), und für das
 neue Abkommen ist bereits eine weitere Erhöhung vorgesehen:

Preisband in Kraft seit	1.10.1973:	23	cts/lb	-	32	cts/lb
Preisband korrigiert	30. 8.1974:	29,5	cts/lb	-	38,5	cts/lb
Preisband vorgesehen ab	1.10.1976:	39	cts/lb	-	55	cts/lb

2.4. Internationaler Kakaorat

Der Kakaorat ist die höchste Instanz der Internationalen Kakao-Organisation mit Sitz in London. Er setzt sich aus allen Mitgliedern der Organisation zusammen. Die Aus- und Einfuhrländer besitzen je 1000 Stimmen. Bei den Ausfuhrländern werden 100 Stimmen gleichmässig auf die Mitgliedländer verteilt, die restlichen Stimmen nach den Grundquoten. Bei den Einfuhrländern werden 100 Stimmen gleichmässig auf die Mitgliedländer verteilt, der Rest im Verhältnis zu ihren Einfuhren. Zur Führung der laufenden Geschäfte wird ein Exekutivausschuss - bestehend aus 8 Ausfuhr- und 8 Einfuhrmitgliedern - und ein Exekutivdirektor eingesetzt.

2.5. Auswirkungen des Abkommens auf die Schweiz

Die Schweiz, die bereits dem 1. Internationalen Kakao-Uebereinkommen angehörte, wird auch beim neuen Abkommen mitmachen. Die eidgenössischen Räte haben in der Junisession 1976 dem Abkommen zugestimmt, so dass die schweizerische Mitgliedschaft fristgerecht erneuert werden kann.¹

Die Auswirkungen des Abkommens erstrecken sich - ähnlich wie beim vorhergehenden - auf:

- Beschränkung der Einfuhren aus Nichtmitgliedländern (Art. 55);
- Kontrollmassnahmen (Art. 49);
- Handelsschranken und Verbrauchsförderung (Art. 50 und 51);
- Kakaoersatzstoffe(Art. 53);
- Ausfuhr von Kakaoerzeugnissen und Schokolade (Art. 54).

Die Funktion der Treuhandstelle der schweizerischen Lebensmittelimporteure als Vorprüfungs- und Zertifizierungsstelle soll im Rahmen des neuen Abkommens weitergeführt werden.

Der Beitrag der Schweiz an die Verwaltungskosten der Internationalen Kakao-Organisation bemisst sich nach der Stimmkraft der einzelnen Mitglieder und macht 1975/76 für die Schweiz ca. 1,5%

des Budgets der Organisation oder Fr. 40'000.-- aus. Die Finanzierung des Ausgleichslagers erfordert keine Bundesmittel.

Die Schweiz weist eine bedeutende Industrie auf dem Sektor der Kakaoverarbeitung auf (Schokolade) und ist deshalb an einem guten Funktionieren des Abkommens interessiert, um eine regelmässige Versorgung zu möglichst stabilen Preisen sicherstellen zu können. Die Hauptbezugsländer der Schweiz für Kakaobohnen sind (1973): Ghana 50%, Nigeria 18%, Venezuela 14%. Kakaofett wird zu 54% aus den Niederlanden und zu je 16% aus der Bundesrepublik und Italien bezogen.

3. Das Internationale Weizen-Uebereinkommen von 1971

Das Abkommen von 1971, dem die Schweiz durch einen Bundesbeschluss vom 2.12.1971 beiträt, ist nach einer Laufzeit von drei Jahren am 30.6.1974 abgelaufen. Die Möglichkeit zur Verlängerung um ein Jahr wurde benützt. Der Bundesrat erreichte bei der parlamentarischen Behandlung zudem, dass ihm die Kompetenz zu allfälligen weiteren Verlängerungen übertragen wurde.

3.1. Allgemeines

Im Gegensatz zum Kaffee und zum Kakao ist der Weizen ein Produkt, das vor allem in hochentwickelten Agrar- und Industrieländern erzeugt wird. Die Welternte von 1973 umfasste eine Menge von ca. 376 Mio Tonnen Weizen. Die ausserordentliche Bedeutung des Weizens als Nahrungs- und Futtermittel, die Wetterabhängigkeit der Ernten und die Tatsache, dass die grossen Mengen, die auf den Weltmarkt kommen, aus einigen wenigen Ländern stammen (USA, Kanada, Argentinien, Australien), führte dazu, dass schon 1949 ein erstes Weizenabkommen abgeschlossen wurde.

Ein wesentliches Merkmal des Weizenabkommens ist der Umstand, dass es eigentlich aus zwei Teilabkommen besteht: einem für den Weizenhandel und einem für Nahrungsmittelhilfe. Bis Ende Juni 1974 waren daran beteiligt:

- 30 Importländer
- 9 Exportländer und
- 9 Länder der EG

Es ist im Prinzip möglich nur Mitglied des Weizenhandelsabkommens zu sein, jedoch nicht umgekehrt.

3.2. Zielsetzung des Abkommens

3.21. Weizenhandel

Das geltende Abkommen enthält keine marktregulierenden Bestimmungen, sondern nur Verwaltungsbestimmungen zur Aufrechterhaltung der internationalen Zusammenarbeit und der institutionellen Einrichtungen.

3.22. Nahrungsmittelhilfe

Die am internationalen Weizenhandel beteiligten Länder bezwecken mit diesem Abkommen eine Nahrungsmittelhilfe an die Entwicklungsländer. Die daran beteiligten neun Länder (Argentinien, Australien, Finnland, Japan, Kanada, EWG, Schweden, USA, Schweiz) erklären sich bereit, diesen Ländern jährlich 4,2 Mio. Tonnen Weizen zu liefern. Der Anteil der Schweiz beträgt 32'000 Tonnen oder ca. 0,8%, dies entspricht einem jährlichen Aufwand von ca. 13 Mio Franken.

3.3. Internationaler Weizenrat

Der Weizenrat ist ein Konsultations- und Verwaltungsorgan mit folgenden Aufgaben:

- Beurteilung der Produktions- und Verhältnisse, mit monatlicher Berichterstattung an die Mitgliedländer;
- Beurteilung der Preisentwicklung;
- Beratung über Vorratshaltung.

Der Rat hat seinen Sitz in London. Zur Wahrung der laufenden Geschäfte setzt er ein Exekutivkomitee ein.

3.4. Auswirkungen des Abkommens auf die Schweiz

Die aufgrund des Abkommens zu erbringenden Leistungen sind in Punkt 3.22 erwähnt. Im weiteren besteht für die Schweiz eine Meldepflicht für Importe. Der Beitrag an die Verwaltungskosten

des Weizenrates beliefen sich 1974/75 auf 12'000 Franken.

Der Selbstversorgungsgrad der Schweiz beim Weizen lag 1973 bei 46%; beim Brotgetreidemehl betrug er 64%. Die Schweiz ist also zu einem recht hohen Anteil auf Importe angewiesen.

Der Futterweizen wird fast ausschliesslich aus Frankreich bezogen. Der Mahlweizen stammt zu 47% aus den USA, zu 38% aus Kanada und zu 13% aus Frankreich (Zahlen von 1973).

II. INTERNATIONALE ROHSTOFFABKOMMEN, BEI DENEN EINE SCHWEIZERISCHE MITGLIEDSCHAFT WUENSCHBAR WAERE

1. Das 5. Internationale Zinn-Uebereinkommen von 1976

1.1. Allgemeines

Das 5. Internationale Zinn-Uebereinkommen tritt auf den 1. Juli 1976 in Kraft und hat eine Laufzeit von fünf Jahren. Das Hauptinstrument zur Marktstabilisierung bleibt auch im neuen Abkommen das vom Zinnrat verwaltete Ausgleichslager. Der Grundstock von 20'000 Tonnen Zinn muss von den Produzentenländern zur Verfügung gestellt werden. Die Verbraucherländer sind zum freiwilligen Mitmachen bei der Finanzierung des Ausgleichslagers eingeladen.

Im Internationalen Zinnrat sind Produzenten- und Verbraucherländer gleichmässig vertreten. Der Zinnrat kann in Zeiten des Ueberangebots Ausfuhrkontrollen einführen und bei einem Nachfrageüberhang besondere Vorkehren zur bevorzugten Versorgung der Mitgliedländer treffen. Bei grossen Verkäufen aus nationalen Lagern soll der Zinnrat konsultiert werden.

Die wichtigsten Produzentenländer sind (Zahlen von 1973):

Malaysia	33 %	Anteil an der Weltproduktion			
Bolivien	13 %	"	"	"	"
Thailand	10 %	"	"	"	"
VR China	10 %	"	"	"	"
Indonesien	10 %	"	"	"	"

Die wichtigsten Verbraucherländer sind die USA und Japan.

Wichtig: Das 5. Internationale Zinn-Uebereinkommen enthält einen Passus, nach dem wichtige Bestimmungen des Abkommens nach 30 Monaten neu ausgehandelt werden können.

1.2. Die Stellung der Schweiz zum Internationalen Zinn-Uebereinkommen

Aufgrund der schweizerischen Stellungnahme zu den Ergebnissen der UNCTAD IV ist mit einem Beitritt der Schweiz zum Zinnabkommen zu rechnen; ein definitiver Entscheid steht allerdings noch aus, doch rechnet auch der Zinnrat mit einem baldigen Mitmachen unsererseits.²⁾ Die interessierten Industriekreise, vertreten durch den Vorort, haben sich allerdings negativ geäußert, da sie für eine Lagerhaltung bei den Firmen der Privatwirtschaft eintreten und gegen die Mitwirkung beim internationalen Ausgleichslager sind.

Bei einer schweizerischen Beteiligung am Zinnabkommen müsste unser Land aufgrund des Anteils von 0,5% an den Weltimporten 100 Tonnen Zinn, im Werte von ca. 2 Mio. Franken, an das internationale Ausgleichslager beisteuern. Durch den freiwilligen Beitrag an das Ausgleichslager möchte die Schweiz laut der Handelsabteilung,

"die lediglich subsidiäre Funktion des von der UNCTAD propagierten 'Gemeinsamen Fonds' für die Finanzierung von internationalen Rohstofflagern unterstützen." 3)

Im Zinnrat würde die Schweiz laut Angaben von Mr. W. Allen, Executive Chairman des Zinnrates, über neun Stimmen verfügen und hätte an die Verwaltungskosten 3327 £ zu leisten.

1.3. Gegenwärtiger Stand der Teilnahme am Internationalen Zinn-Uebereinkommen

Das Abkommen ist fristgerecht auf den 1. Juli 1976 in Kraft getreten, nachdem die erforderliche Zahl von Produzenten- und Verbraucherländern ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben.

2) Vgl. Brief der Schweizerischen Botschaft in London an die Handelsabteilung, vom 15.7.1976

3) Vgl. Brief der Handelsabteilung an die Schweizerische Botschaft in Washington, vom 7.7.1976

Von den Produzentenländern steht einzig Zaire als wichtiges Land vorläufig abseits.

Von den Verbraucherländern haben folgende einen freiwilligen Beitrag an das Zinn-Ausgleichslager zugesagt: Belgien, die Niederlande, Luxemburg, Frankreich, England und Kanada. Japan erwägt einen freiwilligen Beitrag für nächstes Jahr, während die USA einen solchen Beitrag kategorisch ablehnen. Für Japan würde der Anteil am Ausgleichslager 4'000 Tonnen im Wert von ca. 80 Mio. Franken ausmachen.

Trotzdem die USA die Ansicht vertreten, dass Rohstoffabkommen nicht das geeignete Mittel sind, um die Einkommen der Entwicklungsländer langfristig zu sichern und zu verbessern, tritt Präsident Ford trotzdem für einen Beitritt der USA zum Internationalen Zinn-Übereinkommen ein, allerdings ohne Mitwirkung beim Ausgleichslager. Der Grund dazu ist ein rein politischer, denn obwohl Rohstoffabkommen nach Auffassung der USA nur eine Verfälschung des Marktes bewirken, sehen sie sich in diesem Fall wegen den wichtigsten Produzentenländern zu einer anderen Haltung veranlasst: Diese Länder gehören nämlich nach amerikanischer Terminologie zu der Gruppe der "gemäßigten Entwicklungsländer", die es zu "unterstützen gelte". In einzelnen dieser Länder (Südostasien) hätten die USA zudem "besondere Interessen zu verteidigen". Als weiteren Punkt möchten die USA die Bildung von Produzentenkartellen verhindern, und dazu könne ein Beitritt der USA zum Zinnabkommen zumindest etwas beitragen.

Das wirtschaftlich geringe Interesse der USA am Zinnabkommen lässt sich durch die enormen strategischen Reserven erklären, die die Vereinigten Staaten horten. Diese belaufen sich ca. auf 200'000 Tonnen. Dabei spielt noch der Umstand eine Rolle, dass sich die USA bei einem allfälligen Beitritt - nach Aussage von Staatssekretär Kissinger - das freie Verfügungsrecht über dieses Lager nicht streitig machen lassen wollen, obschon

eine loyale Einhaltung der Konsultationspflicht zugesichert wird. - Trotzdem, die Relationen sprechen für sich: Internationales Lager 40'000 Tonnen, nationales Lager der USA 200'000 Tonnen! Das eigene, geringe Interesse der USA an einem Preiszerfall stellt nur einen schwachen Trost dar, angesichts dieser Manipulationsmasse in der Hand eines einzigen Landes. ⁴⁾

2. Das Internationale Zucker-Uebereinkommen von 1973

2.1. Allgemeines

Im Gegensatz zum marktregulierenden Abkommen von 1968 weist das heute gültige Zucker-Uebereinkommen von 1973 blossen Verwaltungscharakter auf. Wichtige Produzenten wie die EG stehen abseits, da sie mit der für sie vorgesehenen Exportquote und ihrer Stellung im Abkommen nicht einverstanden waren.

Das auch sonst wenig befriedigende Abkommen von 1973 bewirkte, dass die Bereitschaft zur Ausarbeitung eines neuen bei allen interessierten Ländern zunahm, so dass auf Frühjahr 1977 eine Konferenz zur Beratung eines Abkommensentwurfs nach Genf einberufen werden konnte. Die Stellung der EG-Länder dürfte dabei von noch grösserem Gewicht sein, da sie im Lomé-Abkommen mit den AKP-Staaten die Verpflichtung zur jährlichen Uebernahme von 1,3 Mio. Tonnen Rohrzucker eingegangen sind. Die EG strebt bei einem neuen Abkommen eine Preisregulierung über eine konzertierte Kontrolle der Lagerbewegungen und die Festsetzung eines Preisbandes an. ⁵⁾ Die gegenwärtig feststellbare Verknappung des Zuckerangebots auf dem Weltmarkt dürfte die Tendenz zum Eingehen von Liefer- und Abnahmeverpflichtungen verstärken.

4) Angaben: vgl. Telex aus Washington, vom 23.7.1976 über Unterredung von Botschaftssekretär Kellerhals mit Beamten der Administration

5) Vgl. Brief der Schweizerischen Mission bei den EG an das Integrationsbüro EPD/EVD in Bern, Brüssel, 6.7.1976

Die wichtigsten Produzenteländer sind (Zahlen von 1973):

a) beim Rohrzucker:

Brasilien	14 %	Anteil an der Weltproduktion
Kuba	12 %	" " "
Indien	9 %	" " "
Mexiko	6 %	" " "

b) beim Rübenzucker:

EG-Länder	31 %	Anteil an der Weltproduktion
UdSSR	30 %	" " "
USA	9 %	" " "

2.2. Die Stellung der Schweiz zum Internationalen Zucker-Übereinkommen

Die Schweiz stand diesem Abkommen bisher fern, da ihr Hauptlieferant, die EG, auch nicht mitmachte. Die veränderte Haltung der EG bewirkt aber auch eine Veränderung unserer Position, denn wir sind aufgrund unserer grossen Auslandabhängigkeit beim Zucker (Selbstversorgungsgrad der Schweiz 20%) an einem möglichst gut funktionierenden Zuckermarkt interessiert. Die offizielle Haltung gegenüber einem neuen Abkommen ist daher eindeutig positiv, und die Schweiz wird deshalb bereits an der im Winter in London stattfindenden Vorkonferenz als Beobachter teilnehmen.

In den Kreisen der Grossimporteure - vor allem der Migros - ist aber vorläufig noch eine sehr reservierte Haltung gegenüber einem Abkommen festzustellen. Die angeführten Gründe (unterschiedliche Qualitäten bei Importen aus der dritten Welt, Lieferung in Säcken, anstelle von Bahncontainern etc.) sind allerdings nicht sehr plausibel und korrespondieren wenig mit der sonst von dieser Seite propagierten Hilfe an die Länder der dritten Welt.

Die Tatsache, dass ca. 90% der schweizerischen Zuckerimporte aus der EG stammen, dürfte der Schweiz im Falle eines Mitmachens dieser Ländergruppe beim neuen Abkommen kaum mehr einen grossen Spielraum lassen.

III. WICHTIGE ASPEKTE EINER ZUKUNFTIGEN ROHSTOFFPOLITIK - UNTER AUSKLAMMERUNG DES PROJEKTS FUER EIN INTEGRIERTES ROHSTOFF- PROGRAMM UND EINEN GEMEINSAMEN FONDS

1. Die Frage der Rohstoffkartelle

Der Glanz der Rohstoffkartelle hat seit den Erfolgen der OPEC auf dem Sektor des Erdöls kaum an Wirkung verloren. Dies wird erneut durch die Eröffnungsrede von Frau Bandaranaike an der Konferenz der blockfreien Staaten in Colombo bestätigt, wo sie die Bildung von Kartellen für Kupfer, Bauxit, Uran und andere Rohstoffe durch die Länder der dritten Welt ankündigte. Sind nun aber Rohstoffkartelle wirklich ein geeignetes Mittel um die Position der Produzentenländer in der dritten Welt entscheidend zu verbessern? Nach einer Studie des Instituts für Weltwirtschaft der Universität Kiel aus dem Jahre 1975 ist dies keineswegs der Fall. Die Gutachter kommen darin nämlich zum Schluss,

"dass der Marktmechanismus Reaktionen auf Rohstoffkartelle auslösen wird, die auf lange Sicht zu einem sehr viel weniger intensiven Warenaustausch mit den Entwicklungsländern führen dürften." 6)

Zudem würden die Deviseneinnahmen der an solchen Rohstoffkartellen beteiligten Länder eher unter das bisherige Niveau absinken.

Wie sieht nun aber die Erfolgsbilanz von bestehenden Rohstoffkartellen aus? Wir nehmen hier als eines der repräsentativsten Beispiele das Kupferkartell, genannt CIPEC (Conseil Intergouvernemental des Pays Exportateurs de Cuivre). Der CIPEC wurde 1967 in Paris durch die vier Produzentenländer Chile, Peru, Sambia und Zaire gegründet, die damals einen Anteil von 30% an der Weltproduktion und einen solchen von 60% an den Weltexporten hatten. In der Zwischenzeit ist Indonesien auch

6) Zitiert nach der "Frankfurter Allgemeinen Zeitung" vom 3.1.1976

dem CIPEC beigetreten und Australien und Papua-Neuguinea haben sich assoziiert, so dass der Anteil der CIPEC-Länder an den Kupfer-Weltexporten auf 72% gestiegen ist. Trotzdem kann nicht von einem Erfolg des Kupferkartells gesprochen werden, denn dazu sind die wichtigsten Voraussetzungen ganz einfach nicht gegeben. Dazu gehören:

- a) Die Tatsache, dass die beiden Grossmächte USA und UdSSR über eine eigene Kupfergewinnung verfügen, die zusammen 36% der Weltproduktion ausmachen.
- b) Der Umstand, dass der CIPEC den Preiszusammenbruch im Jahre 1974 nicht verhindern konnte, weil die nötigen Finanzen zur Bildung von Lagern nicht aufgebracht werden konnten und Produktionsdrosselungen bei den meisten CIPEC-Ländern aus Gründen der Beschäftigung und sonst auftretenden Devisenproblemen nicht in Frage kamen.
- c) Der hohe Wiederverwendungsgrad und die zunehmende Substitution beim Kupfer.

(Auf ein weiteres, im Zusammenhang mit dem Kupfer sehr aktuelles Problem, werde ich im nächsten Kapitel noch zu sprechen kommen.)

Unter diesen Umständen kann es kaum verwundern, dass die CIPEC-Länder heute eher zum Abschluss eines Internationalen Kupferabkommens neigen, das Produzenten und Verbraucher einschliessen würde. Der Anstoss zu den Vorverhandlungen für ein solches Abkommen ging denn auch von dieser Gruppe aus. Der nächste Schritt in dieser Angelegenheit bildet eine weitere Vorbereitungsrunde vom 27. September bis zum 1. Oktober 1976 in Genf, an der 25 Länder - darunter auch die Schweiz - teilnehmen werden.

2. Die Wiederverwendbarkeit (Recycling) und Substitution von Rohstoffen und die Entmaterialisierung durch neue Technologien

Diese drei Begriffe werden bei Diskussionen über eine zukünftige Rohstoffpolitik kaum mehr zu umgehen sein, da sie bei jedem Basisprodukt in der einen oder anderen Form eine Rolle spielen werden.

Der Grad der Wiederverwendbarkeit von Rohstoffen möchte ich an Hand folgender Beispiele illustrieren: 7)

Aluminium	27 %
Kupfer	30 %
Blei	45 %
Zink	22 %
Zinn	37 %
Rohstahl	41 %

Die Frage der Substitution von Rohstoffen ist äusserst komplex, da ja auch ein Ersatzprodukt aus irgendwelchen Basismaterialien hergestellt werden muss. Bei der so verstandenen Substitution findet also eine Verschiebung von einem Produkt zu einem anderen Produkt statt, und das macht Rohstoffe nicht entbehrlich, sondern der Spielraum bei der Verwendung von Basismaterialien wird nur grösser und damit verringert sich auch die Abhängigkeit von Rohstofflieferanten. Betrachtet man allerdings die wichtigsten Substitutionswerkstoffe der letzten Jahrzehnte, so ist unverkennbar, dass dort neue Abhängigkeiten warten, denn der grösste Teil dieser Produkte sind Kunststoffe und diese wiederum bestehen ja schliesslich aus Erdöl! Daraus kann einzig geschlossen werden, dass es je länger je mehr ein Luxus ist, Erdölderivate in erster Linie als Brennstoff zu verwenden anstatt als Veredelungsprodukt für die auch in Zukunft dringend benötigten Kunststoffe.

Der folgenreichste Aspekt für eine zukünftige Rohstoffpolitik liegt nun aber nicht beim Recycling und bei der Substitution, sondern bei der zunehmenden "Entmaterialisierung" durch neue Technologien. Dieser Sachverhalt lässt sich am besten anhand der Entwicklung in der modernen Computer- und Nachrichtentechnik aufzeigen. Noch nach dem Zweiten Weltkrieg gehörten auf diesem Sektor rohrenbestückte, einfache Rechenmaschinen und dickdrige Verbindungskabel beim Telefon zum Alltag. Be-

7) Zahlen von 1974, Bundesministerium für Wirtschaft BRD

trachten wir die Situation dreissig Jahre später, so stellen wir fest, dass sich die Anwendungsmöglichkeiten auf diesem Gebiet vervielfacht, der dazu benötigte Raum und das Material aber um das x-fache verkleinert haben. Die Miniaturisierung auf dem Gebiet der Elektronik durch die Verwendung von integrierten Schaltkreisen und der Ersatz von herkömmlichen Kabeln durch Quaxial- oder Laser-Glasfaserkabel hat allein bei den Materialien Kupfer, Zinn, Blei, Gold und Silber eine Verringerung des Materialerfordernisses zur Folge, die ins Tausendfache geht. In diesen Problemkreis, der ein reines Produkt des technologischen Fortschritts ist, gehört auch die Herstellung von bekannten Produkten aus Basismaterialien, die bis heute vielfach als Abfall oder sonst unverwendbar betrachtet wurden, nun mit neuen Verfahren erfolgreich genutzt werden können. Dazu gehört als eines der ausgefalleneren Beispiele die in den USA erprobte Herstellung von Zucker aus Maisabfällen und Benzin aus Stroh. Bekannter ist die Ausbeutung von Oelschiefer- und sand und das "Einsammeln" von Mangan-Knollen auf dem Meeresgrund. Es ist klar, dass das für solche Verfahren notwendige Know How heute noch nicht Allgemeingut ist und damit zum vornherein eine Selektion für die konkrete Anwendung besteht.

3. Politik mit Rohstoffen

Bei der Erörterung der Rohstofffrage darf nicht vergessen werden, dass diesen Produkten eine eminent politische Bedeutung zukommt. Sie bilden eines der Schlüsselemente in den grossen Auseinandersetzungen unserer Zeit, d.h. schon fast traditionell in den West-Ost-Beziehungen, aber zunehmend stärker auch in den Nord-Süd-Beziehungen.

In den Beziehungen der USA zum Nahen Osten wie zur Sowjetunion spielt ein Produkt, nämlich Weizen, eine nicht zu unterschätzende Rolle, obschon offiziell die Verwendung von Weizen-

lieferungen als politisches Druckmittel in Abrede gestellt wird. Die Versuchung, auf diesem Wege die genannten Länder und auch weitere Regionen in ein amerikanisch geprägtes Weltmarktsystem einzuordnen, dürfte zu gross sein. Zudem hat diese Politik den Vorzug, dass sie eine gewaltsame Konfrontation wenn immer möglich zu umgehen sucht.⁸⁾

Bei den Ländern der dritten Welt hat natürlich das Beispiel der OPEC grossen Eindruck gemacht und es fehlte und fehlt nicht an Versuchen, diese Politik zu kopieren. Dabei wächst aber auch in diesen Ländern die Einsicht, dass kaum auf ein anderes Produkt alle Eigenschaften so zutreffen, die dem Erdöl seine Sonderstellung verschafft haben. Immerhin besteht doch eine zunehmende Tendenz in den Produzentenländern der wichtigsten Rohstoffe, vermehrt auf die Ausbeutung, den Handel und die Verarbeitung Einfluss zu nehmen. Als Indiz für das Gesagte kann angeführt werden, dass z.B. Brasilien sich beim Kaffee als Grosshändler zu etablieren sucht, der nicht nur seine eigene Produktion verkauft, sondern auf benachbarten Märkten in Südamerika, aber auch in Westafrika als Zwischenhändler auftritt. Parallel dazu laufen Bestrebungen, wichtige Produktebörsen aus den klassischen Zentren in Europa und den USA abzuziehen und sie in der Nähe der grossen Produzentenländer anzusiedeln. Ein Beispiel dafür ist Hong Kong, das soeben die Voraussetzungen zur Eröffnung einer Rohstoffbörse geschaffen hat.⁹⁾

*

*

*

8) Vgl. dazu: "Council on Foreign Relations" - Ein Politbüro für den Kapitalismus?, DER SPIEGEL, Nr. 50/1975.

9) Brief des Generalkonsulats in Hong Kong an die Handelsabteilung, 11.8.1976

Zum Schluss möchte ich betonen, dass das vorliegende Papier nur kurzfristige Gültigkeit hat, da der ganze Komplex der Rohstoffprobleme sich in einem enormen Wandel befindet. Als Hinweis möchte ich nur die Stichwörter "Nord-Süd-Dialog", "UNCTAD IV" und Folgen, Konferenz der Blockfreien in Colombo und die laufenden oder bevorstehenden Verhandlungen über Abkommen für einzelne Produkte beifügen.

Zur Ergänzung des verfügbaren Informationsmaterials habe ich mit folgenden Herren Gespräche geführt:

Dr. Silvio Arioli, Handelsabteilung

Hans Buchmann, Dipl.Ing. ETH, Botschaftsrat
für Rohstofffragen in London

J.F. Lüthi, Dipl.Ing. ETH, Vorgänger von
Herrn Buchmann in London

L 3. Sep. 76 12

SERVICE ECONOMIQUE ET FINANCIER

Berne, le 2 septembre 1976

s.C.41.100.5.1. - RL/gi

Aux Ambassades de Suisse à

Abidjan, Addis Abeba, Accra, Alger, Bagdad, Bangkok, Belgrade, Bogotà, Brasilia, Bruxelles, Buenos Aires, Caracas, Cologne, Copenhague, Dar es Salaam, Djeddah, Dublin, Guatemala, Helsinki, Jakarta, Kinshasa, Kuala Lumpur, Lagos, La Haye, La Nouvelle Delhi, La Paz, La Paz, Lima, Londres, Luxembourg, Madrid, Mexico, Nairobi, Ottawa, Paris, Pékin, Rome, San José, Santiago, Stockholm, Tananarive, Téhéran, Tokio, Washington, Wellington

"Das Verhältnis der Schweiz zu
Internationalen Rohstoffabkommen"

Au cours de son attribution à notre service, M. Bernhard Stettler, stagiaire diplomatique, s'est vu confier une étude consacrée au marché mondial des produits de base et plus particulièrement à l'importance que ceux-ci représentent pour notre économie.

Ce travail est de nature à intéresser notamment ceux qui, dans nos ambassades, sont appelés à suivre ces questions, soit qu'ils résident dans des Etats producteurs principaux de matières premières, soit que leur pays de résidence participe à la CCEI où les produits de base sont l'objet, on le sait, des travaux d'une des quatre commissions.

Vous trouverez en annexe l'étude en question. Nous sommes en mesure de vous en procurer, s'il y a lieu, d'autres exemplaires.

Service économique et financier
p.o.

hochan
(Rochat)

Annexe ment.

Autres destinataires:

- M. Arioli, Division du commerce, DFEP pour diffusion aux services intéressés (10)
- Division de l'agriculture (2)
- Direction des Organisations Internationales (2)
- Coopération technique (2)
- Secrétariat politique

L 3. Sep. 76 12