

HANDELSABTEILUNG EVD

Bern, den 1. März 1977 HH/yh

Internationales Kakao-Uebereinkommen

Session des Internationalen Kakaorats vom 7. - 18. März 1977

Ausgangslage

Die Schweiz ist seit dem ersten Inkrafttreten im Jahre 1973 Mitglied des Internationalen Kakao-Uebereinkommens, das mit Wirkung ab 1. Oktober 1976 für mindestens drei weitere Jahre erneuert worden ist¹⁾. Wir haben das Zustandekommen dieser Vereinbarung seit jeher gefördert.

Unsere positive Haltung ging im wesentlichen von der Ueberlegung aus, dass Kakaoproduzenten und -konsumenten im Rahmen einer internationalen Uebereinkunft einen Interessenausgleich finden können. Die bisherigen Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass in Zeiten der Angebotsknappheit die Interessen der Verbraucher weit schwieriger zu schützen sind als die Interessen der Erzeuger in Ueberschusslagen. Dies liegt vor allem darin begründet, dass bei Ueberproduktion leichter und mit sofortiger preisstützender Wirkung Kakao aus dem Markt genommen, als bei schlechten Ernten die Produktion innert nützlicher Frist dem Verbrauch angepasst werden kann. Weil wir uns dessen bewusst waren, hatten wir schon bei den Abkommensverhandlungen die Einführung von Lieferverpflichtungen für Ausfuhrländer vorgeschlagen, leider erfolglos.

1) Vgl. Botschaften vom 21. Februar 1973 und 21. Januar 1976

Marktentwicklung

Sowohl 1973 als auch 1976 hat sich der Weltkakaomarkt nach Abschluss der Verhandlungen stark in Richtung Produktionsdefizit entwickelt. Dies führte jeweils noch vor dem Inkrafttreten des Übereinkommens zu aussergewöhnlichen Preishaussen, so dass das vereinbarte Preisband von allem Anfang an überschritten wurde. So lag der massgebende Indikatorpreis für Kakaobohnen im Oktober 1975 etwa auf der Höhe des zu diesem Zeitpunkt für das neue Übereinkommen festgesetzten oberen Richtpreises von 55 cts/lb., beim Inkrafttreten am 1. Oktober 1976 aber schon bei 109 cts und Anfang Februar 1977 sogar über 170 cts!

An sich ist eine gewisse Preissteigerung für Rohstoffe, die von besonderem Exportinteresse für Entwicklungsländer sind, vertretbar. Das Ausmass der Preishausse beim Kakao hat aber u.a. dazu geführt, dass der vorgesehene Stabilisierungsmechanismus von Anfang an überspielt wurde und folglich das Übereinkommen nicht marktregulierend funktionieren konnte. Wegen des ständigen Nachfrageüberhangs konnte nie Kakao aus dem Markt genommen und in das Ausgleichslager gelegt werden. Damit war das Hauptinstrument seiner Funktion zum Schutze der Verbraucher beraubt. Die seit Oktober 1973 hauptsächlich durch Exportabgaben eingesammelten finanziellen Mittel für das Ausgleichslager haben dagegen laufend zugenommen. Sie machen heute mehr als 100 Mio Dollar aus und stellen eine solide Grundlage für die Verteidigung des Mindestpreises zum Schutze der Produzenten dar.

Verschiedene Umstände haben zu dieser Marktentwicklung beigetragen. Der Hauptgrund liegt aber darin, dass in den letzten Jahren die Produktion stark hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist. Nach Ansicht von Fachleuten hat die Mehrzahl der das Weltangebot bestimmenden Produzentenländer nicht genügend Anstrengungen unternommen, um ihre Erzeugung auf einem der globalen Nachfrage entsprechenden Niveau zu halten. Diese Länder wurden in ihrer Produktionspolitik insofern begünstigt, als Erlösausfälle infolge geringerer Exportmengen durch die überproportional gestiegenen Weltmarktpreise

mehr als nur ausgeglichen wurden. Besonders in Ghana, dem wichtigsten Erzeugerland, floss der Mehrertrag vom Kakaoexport nur ungenügend in die Kakaowirtschaft zurück.

Auswirkungen für die Schweiz

In dieser Situation ist es verständlich, dass die Kakao verarbeitende Industrie in der Schweiz, wie auch in anderen Ländern, sehr besorgt ist. Ihr Interesse an einer ausreichenden Versorgung des Marktes zu angemessenen Preisen wird offensichtlich nicht befriedigt.

Die ausserordentlich hohen Preise auf dem Weltkakaomarkt bereiten den Schokoladefabrikanten beträchtliche Schwierigkeiten. Erneute Preisaufschläge werden nicht mehr lange hinausgeschoben werden können. Wie schon im Anschluss an die allgemeine Rohstoffverteuerung in den Jahren 1973 und 1974 wird dies mit grosser Wahrscheinlichkeit wieder zu einem empfindlichen Konsumrückgang im In- und Ausland führen. Wie die Vertreter der schweizerischen Schokoladenindustrie (5200 Arbeitsplätze) betonen, sind solche Rückschläge sehr schwierig rückgängig zu machen.

Mit noch grösserer Sorge blicken die Kakaoverbraucher aber in die Zukunft. Die Produktionsperspektiven für Kakao sind recht düster. Ohne Tendenzumschwung ist nicht damit zu rechnen, dass in absehbarer Zeit die weltweit erschöpften Vorräte des Handels und der Industrie wieder aufgebaut und das Ausgleichslager des Uebereinkommens mit Kakao gefüllt werden können. Die Versorgungsaussichten für die Einfuhrländer lassen sich nur verbessern, wenn möglichst rasch wirksamere Massnahmen zur Produktivitätssteigerung und zum Mehranbau ergriffen werden.

Die bevorstehende Session des Kakaorats

Angesichts der geschilderten Lage kommt unserer Ansicht nach der kommenden Session des Kakaorats eine Bedeutung zu, die über die Problematik des Kakaos hinausgeht. In der Tat verdienen die Kakaoprobleme nicht nur eine auf dieses Produkt begrenzte Betrachtungsweise, sondern ganz allgemein bezogen auf den Wert, den internationalen Rohstoffabkommen als Instrument zum Ausgleich der Interessen zwischen Produzenten und Konsumenten beizumessen ist, insbesondere in bezug auf die Versorgungssicherheit.

Statt dass sich der Kakaorat vor allem und intensiv mit der Marktlage und den beunruhigenden Produktionsperspektiven befasst, ist vorgesehen, an der Märzsession viele Routinegeschäfte und andere Traktanden zu behandeln, die keine direkte Beziehung zur gegenwärtigen Situation haben (Vervollkommnung der Kontrollvorschriften, Regeln für die Funktionsweise des - nicht vorhandenen - Ausgleichslagers, Berichte über Verbrauchshemmnisse, Absatzförderung u.ä.).

In diesen Zusammenhang hinein muss auch das hängige Begehren der Produzentenländer, die aufgrund der Abkommensbestimmungen eine wesentliche Erhöhung des im Uebereinkommen festgesetzten Preisbandes von 39 bis 55 cts/lb. verlangen, gestellt werden. Diese Richtpreise sind im Vergleich zu den aktuellen Weltmarktpreisen von 170 cts bestimmt unrealistisch, sie haben aber in der gegenwärtigen Lage keine praktische Bedeutung. Eine Anpassung im jetzigen Zeitpunkt entspricht keinem zwingenden Bedürfnis; sie würde auch keinen echten Anreiz für eine Produktionserhöhung schaffen. Allerdings ist festzuhalten, dass dank dem Abkommensmechanismus und den für das Ausgleichslager nun vorhandenen finanziellen Mitteln der untere Richtpreis für die Produzenten praktisch einem garantierten Mindestpreis für die Dauer des Uebereinkommens gleichkommt. Je höher dieses Sicherheitsnetz gespannt wird, desto kleiner sind die mit einem Mehranbau verbundenen Risiken. Die Gefahr eines allgemeinen

Preiszusammenbruchs besteht aber keineswegs, obwohl gewisse Preisrückbildungen nicht auszuschliessen sind. Ferner sei erwähnt, dass die Elfenbeinküste (drittgrösstes Produzentenland) unter Hinweis auf ihr Anbauprogramm und ihre verhältnismässig hohen Produzentenpreise das Preisband von 39 bis 55 cts von Anfang an als ungenügend bezeichnet hat und sich nur nach langem Zögern zur Mitgliedschaft entschliessen konnte (ohne die Elfenbeinküste hätte das Uebereinkommen nicht automatisch in Kraft treten können). Interessant ist dabei die Feststellung, dass die Elfenbeinküste nun das einzige der fünf wichtigsten Produzentenländer ist, das steigende Ernteerträge ausweisen kann und eine unseren Bedürfnissen und Vorstellungen durchwegs entsprechende Produktionspolitik einhält.

Im weiteren Zusammenhang betrachtet ist hervorzuheben, dass das Kakao-Uebereinkommen eine der wenigen bestehenden internationalen Rohstoffvereinbarungen ist. An der UNCTAD-Konferenz vom Frühjahr 1976 in Nairobi wurde u.a. beschlossen, über 18 Rohstoffe (inkl. Kakao), die von besonderem Exportinteresse für die Entwicklungsländer sind, zunächst Vorberatungen und anschliessend - sofern dies angezeigt erscheint - Verhandlungen über Vereinbarungen mit gleicher oder ähnlicher Zielsetzung wie das Kakao-Uebereinkommen zu führen. Die Schweiz hat diesem Programm zugestimmt. Sie hat damit ihre bisherige Haltung bestätigt, wonach ausgewogene Rohstoffabkommen zwischen Produzenten und Konsumenten ein erfolgversprechendes Mittel zur Stabilisierung der Rohwarenmärkte sein können. Auch im Nord-Süd-Dialog vertreten wir diese Auffassung. Deshalb kommt den Beratungen im Kakaorat jene gesamtpolitische Bedeutung zu, auf die wir hingewiesen haben. Ein schlechtes Funktionieren des Kakao-Uebereinkommens, insbesondere was die Bestimmungen in bezug auf die Produktionspolitik und die Versorgungssicherheit betrifft, könnte diese Form der internationalen Zusammenarbeit ernsthaft in Frage stellen.

Weil die bestehenden Rohstoffabkommen als Prüfstein der multilateralen wirtschaftlichen Zusammenarbeit im handels- und entwicklungspolitisch wichtigen Rohstoffsektor betrachtet werden, muss jede Anstrengung unternommen werden, um feststellen zu können, ob solche Vereinbarungen tatsächlich einen Interessenausgleich zwischen Rohstoffproduzenten und -konsumenten herbeizuführen vermögen und ob in Zeiten der Angebotsverknappung die Konsumenten vor übertriebenen Preissteigerungen und drohenden Versorgungsengpässen geschützt werden können.

Schlussfolgerungen

All diese Ueberlegungen führen uns zum Schluss, dass die schweizerische Delegation im Kakaorat, der auch ein Vertreter der schweizerischen Schokoladefabrikanten angehört wird, an der bevorstehenden Märzsession mit Nachdruck auf die Zusammenhänge zwischen kurz- und langfristigen Interessen der Kakaoproduzentenländer in mengenmässiger, preislicher und qualitativer Hinsicht hinzuweisen hat. Ziel wird sein, die Produzentenländer von der Notwendigkeit zu überzeugen, eine auf die potentielle Nachfrage ausgerichtete Produktionspolitik einzuschlagen, die möglichst schon kurzfristig, bestimmt aber längerfristig zu einer fühlbaren Produktionssteigerung und einem ausreichenden Marktangebot zu angemessenen Preisen führt.

Folgende Aspekte sind dabei in Erwägung zu ziehen:

- Für ein rohstoffimportierendes und -verarbeitendes Land wie die Schweiz ist die Sicherstellung der Versorgung zu vernünftigen Preisen von vitalem Interesse. Eine Produktionspolitik in Ausfuhrländern, die zu einer Maximierung der Exporterlöse durch Verknappung des Angebots führt, entspricht diesem Interesse nicht.

- Es widerspricht sich, eine Produktionspolitik einzuhalten, welche die Substitution in hohem Mass begünstigt und zu schwer umkehrbaren Verbrauchsumlagerungen führt, gleichzeitig aber Substitutionsverbote und Massnahmen zur Verbrauchsförderung zu verlangen.
- Der technische Fortschritt und Unzulänglichkeiten in der Versorgung begünstigen allgemein die Verwendung von Fremdfetten anstelle der Kakaobutter in der Schokoladeherstellung. Die Schweiz wird diesem Trend folgen müssen, sofern es nicht gelingt, die Versorgung mit Kakao der gewünschten Qualität und zu annehmbaren Preisen zu gewährleisten.
- Die Nachfrageelastizität in bezug auf den Preis ist beim Endprodukt (Schokolade) grösser als bei der Rohware (Kakao). Würden die gegenwärtigen Rohstoffpreise voll auf das Endprodukt geschlagen, hätte dies einen starken Verbrauchsrückgang zur Folge, der kaum wieder wettgemacht werden könnte.

Selbstverständlich wird die schweizerische Delegation bestrebt sein, ihre Verhandlungsposition mit den Vertretern der anderen Verbraucherländer zu koordinieren. Dies dürfte insofern nicht leicht sein, als sich einige dieser Länder trotz des spezifischen Charakters eines Rohstoffabkommens weitgehend von politischen Ueberlegungen leiten lassen und deshalb gegenüber den rohstoffproduzierenden Entwicklungsländern allgemein nachgiebig und auch nachsichtig sind.

Was das konkrete Problem der beantragten Revision des Preisbandes betrifft, so erscheint eine Erhöhung unvermeidbar zu sein. Sowohl das Ausmass als auch der Zeitpunkt sind noch ungewiss. Die Produzentenländer streben zweifelsohne einen wesentlich erhöhten neuen Mindestpreis (bisher 39 cts) an. Als Ausgangspunkt hierfür könnte die jetzt geltende obere Grenze des Preisbandes (55 cts) genommen werden.

Die schweizerische Delegation wird eine Verbindung zwischen der Preisfrage und dem schwierigeren Problem der Produktionserhöhung herstellen. Man wird sich aber der Tatsache bewusst sein müssen, dass die Richtpreisbestimmungen einen eng abgegrenzten und allgemein fassbaren Verhandlungsgegenstand abgeben, wogegen die Verpflichtungen in bezug auf die Produktionspolitik nicht genau zu umschreiben sind und erst noch von Land zu Land entsprechend den nationalen Gegebenheiten differenziert angewendet werden müssen. Sie stellen deshalb wesentlich heiklere Probleme (Frage der Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten) und bleiben in der Durchsetzungsmöglichkeit fraglich (fehlende Sanktionsbestimmungen).

In Anbetracht dieser Lage ist es nicht auszuschliessen, dass der Kakaorat schon an der Märzsession einen Beschluss in bezug auf die Preisrevision fassen wird, ohne gleichzeitig die Frage der Produktionspolitik gleichwertig zu lösen. In diesem Falle würden wir einem allgemeinen Konsens in der Preisfrage nicht opponieren; unser Anliegen würde aber bleiben, dass die Produktionsprobleme prioritär weiterverfolgt werden müssen.

Eine solche Haltung in der Preisfrage bedeutet keineswegs, dass wir verkennen, wie wichtig es für die Entwicklungsländer ist, angemessene Preise für ihre Exportprodukte zu erzielen. Unter den gegebenen Umständen erwarten wir aber von den Produzentländern, dass sie einen Teil ihrer Mehrerlöse vom Kakao dazu verwenden, die Marktversorgung zu verbessern, was auf längere Sicht auch in ihrem eigenen Interesse liegt.