

Bern, 20. Dezember 1978

742 - HH/yh
 Internationale Kakao-
 Organisation (ICCO)

B e r i c h t

über die 2. Session des Vorbereitungskomitees für ein
 3. Internationales Kakao-Uebereinkommen¹⁾

(London, 4. - 15. Dezember 1978)

1. Ausgangslage

Das Ziel für die zweite Tagung des Vorbereitungskomitees war, aufgrund der Diskussionen im vergangenen Oktober²⁾ einen umfassenden Entwurf für ein neues Internationales Kakao-Uebereinkommen zusammenzustellen und dem Kakaorat zu unterbreiten. Gestützt darauf hatte der Rat an einer eigens hiezu einberufenen Session am 15. Dezember 1978 formell zu beschliessen, ob die für das Frühjahr 1979 vorgesehene UNO-Verhandlungskonferenz für ein neues Uebereinkommen tatsächlich einzuberufen sei.

Entsprechend dem ihm im Oktober erteilten Auftrag hatte das Sekretariat der ICCO für die zweite Tagung des Vorbereitungskomitees einen Textentwurf für die zentralen Bestimmungen (Kapitel VII betreffend Abkommensmechanismus) einer neuen Vereinbarung vorbereitet (Dokument PCA/2/13). In der zweiten Woche folgte ein umfassenderes Dokument (PCA/2/CRP.9), das Entwürfe für alle Artikel (inkl. administrative Bestimmungen) enthielt.

1) Schweizerische Delegation: Botschafter A. Dunkel (nur am 11.12.

78)

H. Buchmann (London), Hz. Hofer (HA),
 Dr. C. del Boca (als Berater des
 Handels, vom 11. - 13.12.78)

2) s. Bericht vom 30. Oktober 1978



Gleich zu Beginn der Tagung unterbreitete die Delegation der USA, die als Nichtmitglied der ICCO erneut vollberechtigt und aktiv an den Vorbereitungsarbeiten teilnahmen, ihren eigenen Textentwurf für das Kapitel VII (Art. 26 bis 46) (PCA/2/14 inkl. Corr. 1).

Erst nach eingehenden Beratungen in ihrem Kreise legten die Produzentenländer ihren konkreten Vorschlag für die Neufassung von Artikel 40 (Käufe des Ausgleichslagers) vor (PCA/2/CRP.13). Kurz vor Schluss folgte ein entsprechender Vorschlag für Artikel 41 (Verkäufe des Ausgleichslagers) (PCA/2/CRP.16).

2. Verlauf der Tagung

Die erste Woche wurde benützt zu eingehenden Koordinatstreffen der Produzentenländer einerseits und der Konsumentenerländer andererseits sowie zu einer ersten Prüfung der vom Sekretariat vorbereiteten Texte betreffend Kapitel VII. Dabei standen die Artikel 40 und 41 betreffend die Käufe und Verkäufe des Ausgleichslagers sowie Artikel 46 über die flankierenden Massnahmen im Vordergrund.

Unter der Leitung von J.A. Young (Grossbritannien) versuchten die Konsumentenländer, eine gemeinsame Formulierung für die Artikel 40 und 41 aufzusetzen. Obwohl eine Reihe von übereinstimmenden Punkten festgestellt werden konnte, musste das Unterfangen schliesslich aufgegeben werden, da die USA einerseits und die EWG-Staaten und andere Delegationen andererseits in diesem Stadium noch kein "Differenzbereinigungsverfahren" unter sich eingehen wollten. Der amerikanische Textvorschlag (s. Beilage 1) wird als Grundlage für weitere Diskussionen über diese als sehr wichtig betrachteten Punkte dienen. Die Festsetzung des Preisbandes in Prozenten, basierend auf einem mittleren Referenzpreis, die Beschränkung der Transaktionen innerhalb von 12 Monaten auf eine im voraus fixierte Menge (100'000 t) und die Ermächtigung an den Verwalter des Ausgleichslagers, in den Interventionszonen gleichzeitig kaufen und verkaufen zu können ("net sales or purchases") gehören zu den noch umstrittenen Fragen.

In der zweiten Woche wurden die Diskussionen auf der Grundlage des Dokuments des Sekretariats (PCA/2/CRP.9) auf die Gesamtheit der Abkommensbestimmungen erweitert. Im grossen und ganzen beschränkte man sich aber auf eine eher oberflächliche erste Lesung. Unklarheiten und Meinungsverschiedenheiten wurden in der Regel durch Einklammerung der entsprechenden Artikel oder Wortlaute angedeutet. Dieses Vorgehen wurde ausgiebig angewendet. Verschiedentlich wurde auch angekündigt, dass konkrete Abänderungsvorschläge zu einem späteren Zeitpunkt unterbreitet würden.

Am Schluss konzentrierten sich die Arbeiten wieder auf die "Schlüsselbestimmungen" in Artikel 40 und 41. Zu den diesbezüglichen Vorschlägen der Produzentenländer (s. Beilage 2) hielten die Konsumentenländer folgendes fest:

- Das Konzept in Artikel 40 ist nicht annehmbar, weil vor allem
 - die prozentuale Aufteilung der zwangsweisen Lieferungen an das Ausgleichslager (Absatz 6 a) mit dem Abkommenskonzept der Konsumentenländer nicht vereinbar ist;
 - die Forderung, dass nur in den Ursprungsländern - unter Ausschaltung des Zwischenhandels - gekauft werden darf (Absatz 5), nicht erfüllbar ist und
 - keine absolute Mindestpreisgarantie (Absatz 8) gewährt werden kann.
- Demgegenüber erscheint Artikel 41 eine bessere Verhandlungsgrundlage zu sein, weil er liberaler abgefasst ist. Die sowohl von Produzenten als auch Konsumenten gewünschte grundsätzliche Symmetrie der Interventionen im oberen und unteren Preisbereich könnte auf dieser Basis, nicht aber nach dem Wortlaut des Produzentenvorschlags für Artikel 40, erreicht werden.
- Leider fehlen Angaben oder auch nur Hinweise über die Breite des gesamten Preisbandes und der einzelnen Zonen. (In Korridorgesprächen hiess es, dass mindestens eine starke Gruppe der Produzentenländer nach wie vor an einem relativ engen Preisband festhalten möchte. Irgendwelche Zahlen konnten aber nicht in Erfahrung gebracht werden!)

Da die Vorbehalte der Konsumentenländer die möglichst rasche Einberufung der Verhandlungskonferenz in Frage zu stellen schienen, wurde in letzter Stunde intensiv nach einem Kompromiss gesucht, ohne jedoch in dieser Phase substantielle Zugeständnisse machen zu wollen. Die Lösung bestand schliesslich darin, dass die Produzentenländer den beanstandeten Absatz 6 a ihres Vorschlags zu Artikel 40 leicht abänderten. Anstelle der ursprünglichen, expliziten Forderung nach einer prozentualen Aufteilung der Ausgleichslageranteile wurde konzidiert, dass die Modalitäten für die Käufe "später" (gemeint ist wohl an der Verhandlungskonferenz und nicht erst durch den Kakaorat) festzulegen wären. Im übrigen bleibt aber die Position der Produzentenländer (vorderhand) unverändert.

3. Die schweizerische Haltung

Die schweizerische Delegation hatte im Hinblick auf das erste Vorbereitungstreffen einen umfassenden Diskussionsbeitrag über wesentliche Elemente eines neuen Uebereinkommens vorgelegt.¹⁾ Dieser informelle Vorschlag wurde für die zweite Tagung im Lichte der vorangegangenen Diskussionen im Sinne von Weisungen für die schweizerische Delegation abgeändert und nachgeführt. Insbesondere wurde beschlossen, angesichts der mangelnden Unterstützung die von uns lancierte Idee eines Investitionsfonds zur Förderung der Kakaoproduktion fallenzulassen, nicht aber unsere Forderung nach möglichst gleichwertigen Alternativlösungen. Auf diese Weise wollen wir den Druck auf die Produzentenländer aufrechterhalten, damit sie ihre Anstrengungen zum Mehranbau vergrössern, um die potentielle Nachfrage in Zukunft besser befriedigen zu können. Wir sind uns dabei durchaus bewusst, dass den praktischen Möglichkeiten zur Durchsetzung dieser Forderung bzw. einer entsprechenden Verpflichtung im Rahmen eines multilateralen Uebereinkommens sehr enge Grenzen gesetzt sind. Wir möchten aber erreichen, dass die Konsumentenländer nicht nur verbale und allenfalls auch schriftliche Zusicherungen hinsichtlich der Produktionssteigerung erhalten. Die Bedeutung der Versorgungssicherheit für die Importländer muss im Bewusstsein aller Mitglieder eines internationalen Rohstoffabkommens vertieft werden. Daraus soll eine echte partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Rohstoffproduzenten und -konsumenten entstehen, die mittel- und langfristig dazu führt, nachteilige Markttendenzen und -zyklen positiv zu beeinflussen. Dank einer solchen Zusammenarbeit, zu der die Schweiz nachdrücklich bereit ist - notfalls mit zusätzlichen technischen und finanziellen Anstrengungen, könnte ein entscheidender Unterschied zwischen den bestehenden "Schönwetterabkommen" und wirkungsvolleren Vereinbarungen der Zukunft im Interesse aller Beteiligten geschaffen werden.

Herr Botschafter Dunkel benützte einen kurzen Aufenthalt in London, um diesen schweizerischen Standpunkt in einer Intervention über grundsätzliche Aspekte eines neuen Kakao-Uebereinkommens im Vorbereitungskomitee erneut vorzutragen. Unter Anerkennung der bisher geleisteten Vorarbeit unterstrich er die Notwendigkeit, dem Kakao-Uebereinkommen die Glaubwürdigkeit in der breiten Oeffentlichkeit - von den Kakaoerzeugern über die Handels- und Industriekreise bis zu den Konsumenten, wie auch bei den zuständigen Behörden und Parlamenten - zurückzugeben. Hiezu ist aber ein gewisses Umdenken der Verhandlungspartner auf beiden Seiten und ein Anpassen der Abkommensbestimmungen an die seit 1972 grundlegend veränderte Marktlage erforderlich. Von einer solchen Wende

1) vgl. Punkt 3 im Bericht vom 30. Oktober 1978 sowie Dokument PCA/2/3 bzw. Beilage 2 zum Bericht vom 10. August 1978

ist im vorliegenden Entwurf wenig - jedenfalls für unser Dafürhalten eindeutig zu wenig - zu spüren. Eine Wiederherstellung des Gleichgewichts - auf dem Weltkakaomarkt und in den Abkommensbestimmungen betreffend Angebot und Nachfrage - müsse die Hauptaufgabe der bevorstehenden Verhandlungen sein. In diesem Sinne werde die schweizerische Delegation so rasch als möglich neue Vorschläge unterbreiten. Den jüngsten Entwicklungen auf gesamt-politischer Ebene sei im übrigen auch betreffend den Gemeinsamen Rohstoff-Fonds der UNCTAD Rechnung zu tragen. Diesbezüglich genüge nicht ein vager Hinweis im neuen Uebereinkommen, sondern es müssten die konkreten Grundlagen errichtet werden, die es dem Kakaorat im gegebenen Zeitpunkt erlauben werden, die ihm zugedachte entscheidende Rolle zu übernehmen.

Die kritischen Äusserungen von Botschafter Dunkel wurden in ICCO-Kreisen insofern etwas betroffen aufgenommen, als sie sich von der allgemeinen Tendenz des "Leisetretens" abhoben und das vor allem von den Produzenten und vom Vorsitzenden (ICCO-Exekutivdirektor Hackman) angestrebte Bild der Harmonie und Diskussionsfortschritte zu bedrohen schienen. Immerhin sicherte der amerikanische Chefdelegierte (Ferriter) den schweizerischen Vertretern zunächst in Korridorgesprächen und später auch im Plenum das Interesse und die Unterstützung der USA in den aufgeworfenen Fragen zu.

Der beiliegende Entwurf (s. Beilage 3) zu einer Neufassung und -gliederung der Abkommensbestimmungen betreffend Angebot und Nachfrage (Produktion, Versorgungssicherheit und Marktzutritt, Verbrauch, Ersatzstoffe sowie Entwicklung und Forschung) wurde von den schweizerischen Vertretern intern ausgearbeitet, aber noch nicht auf den Verhandlungstisch gelegt. Mit dem Vorstoss soll, wenigstens optisch, unter Berücksichtigung der Marktlage und -perspektiven, ein Gleichgewicht zwischen den Verpflichtungen der Produzentenländer betreffend Angebot und Marktversorgung und den Verpflichtungen der Konsumentenländer betreffend Nachfrage und Marktzutritt geschaffen werden, soweit dies sinnvoll und machbar erscheint. Es wurde Bedacht darauf gelegt, Formulierungen des geltenden Uebereinkommens nicht unnötigerweise zu ändern.

4. Ergebnis und Ausblick

Wie nicht anders zu erwarten war, hat der Kakaorat an seiner Sondersession aufgrund des faktuellen Berichts des Präsidenten des Vorbereitungskomitees (Dokument ICC/SPEC/5/4) sowie auf Antrag der Produzentenländer oppositionslos beschlossen, dem

Generalsekretär der UNCTAD zu empfehlen, die UNO-Kakaokonferenz zur Aushandlung eines neuen internationalen Kakao-Uebereinkommens wie geplant auf Frühjahr 1979 nach Genf einzuberufen. Auf Vorschlag der Konsumentenländer wurde der Beginn der Verhandlungen um eine Woche, d.h. auf den 29. Januar verschoben und die Dauer auf vier Wochen, d.h. bis 23. Februar 1979 beschränkt.

In seinem Antrag wies der Sprecher der Produzentenländer u.a. darauf hin, dass der Ausgang einer Verhandlungskonferenz nie mit Bestimmtheit vorausgesagt werden könne. Seine Gruppe werde die Verhandlungen mit Zuversicht und Hoffnung angehen und vom Willen getragen sein, zu einem positiven Abschluss zu gelangen.

Der Sprecher für die Konsumentenländer äusserte sich weit zurückhaltender, sicherte aber die Unterstützung seiner Gruppe ebenfalls zu, gemäss dem zuvor abgesprochenen Vorgehen.

Er erinnerte auch daran, dass die Mehrheit der Konsumentenmitglieder eine Verlängerung des geltenden Uebereinkommens vorgezogen hätten, um mehr Zeit für eine bessere Vorbereitung der neuen Verhandlungen zu gewinnen. Die Zustimmung zur Einberufung der Konferenz schon im jetzigen Zeitpunkt dürfe nicht darüber hinwegtäuschen, dass noch zahlreiche, zum Teil wesentliche Meinungsunterschiede zwischen den Produzenten- und Konsumentenländern bestehen. Seine Gruppe habe ihren Standpunkt in bezug auf zentrale Aspekte des Abkommensmechanismus klar dargelegt. Auch bestünden ernsthafte Bedenken in bezug auf die Ausgewogenheit des gesamten Entwurfs und einzelner wichtiger Fragen genereller Art. Sofern aber die verbleibende Zeit bis zum Konferenzbeginn für intensive Vorbereitungen in den Kapitalen und die gesamte Dauer der Konferenz in Genf für intensive Verhandlungen im Zeichen der Verständigungsbereitschaft optimal genützt werde, könnten auch die Konsumentenländer den Ereignissen zuversichtlich entgegensehen.

Das ICCO-Sekretariat wird den Abkommensentwurf unter Berücksichtigung aller vereinbarten Vorschläge und Ergänzungen neu zusammenstellen und unter der Bezeichnung ICC/SPEC/5/5 so rasch als möglich verteilen. Ein Exemplar soll dem UNCTAD-Sekretariat noch vor Weihnachten überreicht werden. Wegen den bevorstehenden Festtagen dürfte das weit über 100 Seiten umfassende Grundlagendokument für die Konferenz in den Kapitalen aber erst anfangs Januar in den erforderlichen Arbeitssprachen verfügbar sein.

Ueber die Wahl des Konferenz- und der wichtigen Kommissionspräsidenten wurde noch nichts entschieden. Die Konsumentenländer führten einen ersten Gedankenaustausch unter sich durch und beauftragten ihren Sprecher, mit den in London ansässigen permanenten

Vertretern in engem Kontakt zu bleiben. Verschiedene Delegationen, worunter auch die Schweiz, würden einen Konferenzpräsidenten aus den Reihen der Verhandlungsdelegationen vorziehen, doch konnte noch kein geeigneter und williger Kandidat ausfindig gemacht werden. Unbestätigten Berichten zufolge soll dies auch die Haltung der Produzentenländer sein. Nachdem 1972 und 1975 die Konsumentenländer den Vorsitz der wichtigen Wirtschaftskommission innehatten, dürfte dieser Posten diesmal vermutlich und mit Erfolg von den Produzenten beansprucht werden. Unter diesen Umständen wäre es für die Konsumenten von Vorteil, wenn sie den Konferenzpräsidenten aus ihren Reihen stellen könnten, da der zweiten Plenarkommission - dem Administrativkomitee - nur eine stark untergeordnete Bedeutung zukommen wird.

5. Terminkalender der ICCO für 1979

Dieser wurde vom Rat wie folgt festgelegt:

29. Januar - 23. Februar	UNO-Kakaokonferenz in Genf (Bestätigung durch UNCTAD)
12. - 16. März	Rat, Exekutivausschuss und Unterausschüsse in London
<u>25. - 27. April</u>	<u>3. Session der Konsultativgruppe über die Weltkakaowirtschaft in London</u>
4. - 8. Juni	Exekutivausschuss und Unterausschüsse
16. - 27. Juli	Rat, Exekutivausschuss und Unterausschüsse.

H. Hofer

3 Beilagen