

31. Januar 1979

Verhandlungen über ein neues Stabilisierungsabkommen für Kakao,
Genf, 29.1 - 23.2.79, Delegation, Instruktionen

Volkswirtschaftsdepartement. Antrag vom 23. Januar 1979 (Beilage)
 Politisches Departement. Mitbericht vom 29. Januar 1979
 (Zustimmung)
 Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 25. Januar 1979
 (Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Die Darlegungen im Antrag des Volkswirtschaftsdepartements, insbesondere in Ziff. 5, werden im Sinne von Weisungen für die schweizerische Delegation an der Verhandlungskonferenz der Vereinten Nationen über Kakao genehmigt.
2. Die schweizerische Delegation wird wie folgt bestellt:

Delegationschef: Botschafter A. Dunkel
 Delegierter für Handelsverträge
 Handelsabteilung EVD

Stellvertreter: H. Buchmann
 Botschaftsrat (Rohstoff-Fragen)
 Schweizerische Botschaft in London

H. Hofer, Adjunkt
 Handelsabteilung EVD

H. Stingelin
 Schweizerische Delegation bei der EFTA
 und beim GATT in Genf

Berater: Dr. C. del Boca, als Experte und Vertreter
 der interessierten Wirtschaftskreise

Bei Bedarf können weitere Sachverständige beigezogen werden.
3. Die Bundeskanzlei wird mit der Ausstellung der Verhandlungsvollmachten für die Delegation beauftragt.

Protokollauszug an:

- EVD	15	(GS 5, HA 10)	zum Vollzug mit Vollmacht
- EPD	6	zur Kenntnis	
- FZD	7	" "	
- EFK	2	" "	
- FinDel	2	" "	

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

S. W. M. U. T.





EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

2510.3

AUSGETEILT

Bern, den 23. Januar 1979

Nicht für die Presse

An den B u n d e s r a t

Verhandlungen über ein neues Stabilisierungsabkommen für Kakao

Vom 29. Januar bis 23. Februar 1979 findet in Genf unter den Auspizien der UNCTAD eine Verhandlungskonferenz der Vereinten Nationen über Kakao statt. Ziel dieser Verhandlungen ist, ein neues internationales Kakao-Uebereinkommen abzuschliessen, das die geltende Vereinbarung aus dem Jahre 1975 ersetzen soll.

Mit dem vorliegenden Antrag ersuchen wir Sie, die schweizerische Verhandlungsdelegation zu bestimmen und ihr die erforderlichen Weisungen zu erteilen.

1 Ausgangslage

Das 1972 nach jahrelangen Vorbereitungen abgeschlossene erste Internationale Kakao-Uebereinkommen trat am 30. Juni 1973 in Kraft und wurde am 1. Oktober 1976 durch eine zweite, ähnliche Vereinbarung abgelöst (vgl. Botschaft vom 21. Januar 1976, BBl 1976 I 925). Auf Verlangen der Produzentenländer hat der Internationale Kakaorat im vergangenen Juli beschlossen, das geltende Uebereinkommen nach dessen Ablauf am 30. September 1979 nicht einfach zu verlängern, sondern vor diesem Zeitpunkt neu auszuhandeln. Begründet wurde dieser Entscheid mit der bisher unbefriedigenden Funktionsweise der Vereinbarung sowie mit der anhaltend grossen Abweichung zwischen den im Abkommen festgesetzten Richtpreisen und den weit höheren Marktpreisen.

Nach Vorarbeiten am Sitz der Internationalen Kakao-Organisation (ICCO) in London genehmigte der Kakaorat Mitte Dezember 1978 einen Entwurf für ein neues Uebereinkommen, welcher nun der Verhandlungskonferenz in Genf als Arbeitsgrundlage dienen wird. Dieser Entwurf ist wohl umfassend, enthält aber - was die entscheidenden Bestimmungen von wirtschaftlicher Tragweite betrifft - noch zahlreiche offene Fragen. Nach Ansicht der Konsumentenländer wären eigentlich weitere Abklärungen erforderlich gewesen, um der Konferenz eine solidere Grundlage und bessere Erfolgsaussichten geben zu können. Es zeigte sich aber erneut, dass die Hauptinteressenten nicht bereit sind, schon in der Vorbereitungsphase einer Verhandlung ihre Karten auf den Tisch zu legen. Deshalb war es nicht sinnvoll, die Einberufung der Konferenz verhindern zu wollen. Dies hätte nur den Beginn der tatsächlichen Verhandlungen hinausgezögert. Unter den gegebenen Umständen ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die nun angesetzte Konferenz zur eigentlichen Vorbereitungsphase wird und die Verhandlungen über ein neues Abkommen erst zu einem späteren Zeitpunkt abgeschlossen werden können.

2 Zusammenhang mit dem Rohstoffprogramm der UNCTAD

Kakao ist von besonderem Exportinteresse für eine Anzahl von Entwicklungsländern, vor allem in Westafrika (Ghana, Elfenbeinküste, Nigeria, Kamerun, Togo). Kakao steht deshalb auch auf der Produktenliste des integrierten Rohstoffprogramms der UNCTAD. Der Aufruf in der Rohstoff-Resolution der 4. UNCTAD-Konferenz von Nairobi zugunsten von Massnahmen zur Stabilisierung der Rohwarenmärkte richtete sich insofern nicht an die Kakaoproduzenten und -konsumenten, als diese schon seit 1973 ein entsprechendes Uebereinkommen unter sich in Kraft gesetzt haben. Die bevorstehenden Kakaoverhandlungen werden nun aber zum ersten Mal im Rahmen des integrierten Rohstoffprogramms durchgeführt, was in diesem Zusammenhang aus zwei Gründen von besonderem Interesse ist:

- Das Kakao-Uebereinkommen ist nach dem Ausgleichslagersystem konzipiert und die Internationale Kakao-Organisation (ICCO) verfügt auch schon über bedeutende eigene Mittel zur Finanzierung dieses Mechanismus.
- Die Neuverhandlung erfolgt in einem Zeitpunkt, wo die seit längerem laufenden Verhandlungen über einen Gemeinsamen Rohstofffonds in die entscheidende Phase treten. Es ist vorgesehen, dass dieser Fonds die finanziellen Mittel der verschiedenen Rohstoffabkommen - wenigstens teilweise - in sich zusammenfasst, um deren Verwendung zu rationalisieren und für die beteiligten Länder Einsparungen zu bringen. Ferner sollen die auf Lager gelegten Rohstoffe notfalls als Garantie für Kreditaufnahmen beim Fonds verwendet werden können.

Die Kakaoverhandlungen werden somit zum ersten Mal dazu führen, dass die Frage der Beziehungen zwischen dem Gemeinsamen Fonds und den einzelnen Rohstoffabkommen aus der Sicht der Mitglieder eines Abkommens erörtert wird. Den Verhandlungen kommt aber nicht nur Präzedenzcharakter für die künftige Gestaltung dieser Beziehungen zu, sie enthalten auch das Risiko, dass die bisher geübte Zurückhaltung der bestehenden Abkommen gegenüber dem Gemeinsamen Fonds offen zutage treten. Diese Zurückhaltung ist im wesentlichen auf die Sorge dieser Abkommen um ihre Selbständigkeit zurückzuführen. Aus dieser Sicht kommt der Kakaokonferenz eine Bedeutung zu, die über den engeren Problembereich der Stabilisierung des Weltkakaomarktes hinaus geht.

3 Die spezifischen Probleme der Stabilisierung des Kakaomarktes

31 Das Uebereinkommen von 1975

Der Mechanismus des geltenden Uebereinkommens besteht im wesentlichen aus einem Ausgleichslager und einem Ausfuhrquotensystem, verbunden mit einem in verschiedene Interventionszonen unterteilten Preisband, das begrenzt wird von einem sog. Mindest- bzw. Höchstpreis. Für die Finanzierung des Ausgleichslagers ist ein Fonds geäufnet worden. Dieser wird laufend gespiesen durch eine zweckgebundene Abgabe, die von Ausfuhrmitgliedern auf ihren Kakaoexporten nach allen Bestimmungsorten und von Einfuhrmitgliedern

auf Kakaoimporten aus Nichtmitgliedsländern erhoben wird.

Zur Abstimmung von Angebot und Nachfrage bei Marktpreisen innerhalb des im Abkommen festgesetzten Preisbandes war primär das Ausfuhrquotensystem vorgesehen. Im mittleren Bereich des Preisbandes hätten die Jahresquoten voll ausgenützt werden sollen, im unteren Bereich wären sie gekürzt und bei steigenden Preisen wieder erhöht oder suspendiert worden. Der Aushandlung der massgebenden Grundquoten kam jeweils grosse Bedeutung zu, weil sie Marktanteile für Produzentenländer festsetzten.

Zur Ergänzung dieses Systems hätte das Ausgleichslager mit einer Aufnahmekapazität von maximal 250'000 Tonnen (entspricht einem Sechstel der Jahresproduktion an Kakaobohnen) dienen sollen. Um ein Absinken des Marktpreises unter den Mindestpreis zu verhindern, wäre bei einem Ueberangebot unter genau umschriebenen Bedingungen Kakao zur Preisstützung vorübergehend aus dem Markt genommen und auf Lager gelegt worden. In der Folge wäre bei einem neuerlichen Preisanstieg dieser Kakao wieder auf den Markt gebracht worden, um ein Ueberschreiten des Höchstpreises zu verhindern oder doch möglichst lange aufzuhalten.

Unglücklicherweise begann das Uebereinkommen von 1975 wiederum mit einer Situation des Nachfrageüberhangs und starken Preisanstiegs, so dass der vorgesehene Stabilisierungsmechanismus - wie schon beim Uebereinkommen von 1972 - von allem Anfang an überspielt worden ist. Da die Angebotsknappheit und die mit ihr einhergehende Preishausse seither praktisch unvermindert angehalten haben, wodurch die Marktpreise trotz Erhöhung des Abkommenspreisbandes nie auf dessen Niveau zurückgefallen sind, kam weder das Ausfuhrquoten- noch das Ausgleichslagersystem je zur Anwendung. Sie vermochten das Marktgeschehen in keiner Weise zu beeinflussen. Das Uebereinkommen ist deshalb bisher weitgehend wirkungslos geblieben. Das einzige konkrete Ergebnis ist die Aeufnung des Fonds für das Ausgleichslager. Die Einnahmen werden sich bis Ende September 1979 auf annähernd 200 Millionen Dollar belaufen. Dieses Kapital stellt nun eine solide finanzielle Grundlage für ein neues Uebereinkommen mit einem Ausgleichslager dar.

32 Wesentliche Aenderungen für ein neues Uebereinkommen321 Ausgleichslager als Hauptinstrument

Produzenten- und Konsumentenländer sind sich grundsätzlich einig, dass für ein neues Kakao-Uebereinkommen ein einfacherer und flexiblerer Mechanismus geschaffen werden sollte und in diesem Sinne als Hauptinstrument zur Preisstabilisierung nur das Ausgleichslagersystem beizubehalten ist. Den Ausfuhrquoten soll höchstens noch die Bedeutung einer flankierenden Massnahme in Zeiten des starken Ueberangebots zukommen. Dieser Systemwechsel bereitet aber in konkreten Einzelfragen Schwierigkeiten, insbesondere weil gewisse Produzentenländer um ihre durch Ausfuhrquoten geschützten traditionellen Marktanteile fürchten. Sie versuchen deshalb, ihre Positionen mit einschränkenden Bestimmungen hinsichtlich der Interventionen durch das Ausgleichslager zu wahren. Dies stösst indessen bei den Konsumentenländern auf entschiedenen Widerstand, da ein solcher Kompromiss die angestrebte Vereinfachung und grössere Flexibilität in Frage stellen würde und auch nicht im Sinne einer marktliberaleren Lösung, wie sie das Ausgleichslagersystem darstellt, wäre. Die Einigung in dieser wichtigen Frage dürfte eine der Hauptschwierigkeiten an der Konferenz sein.

322 Höhere Abkommenspreise

Zweifelsohne wird auch die Festsetzung der neuen Mindest- und Höchstpreise sowie der einzelnen Interventionspunkte für die An- und Verkäufe des Ausgleichslagers hart umstritten sein. Um dem Uebereinkommen sowohl eine realistischere Beziehung zu den Marktverhältnissen und -perspektiven wie eine bessere Chance in bezug auf die Funktionsfähigkeit zu geben, wird eine erneut kräftige Erhöhung des seit 1. Oktober 1977 geltenden Preisbandes von 65 - 81 US-Cents per lb. (454 g) unvermeidlich sein. Zum Vergleich sei erwähnt, dass die massgeblichen Marktpreise im Jahre 1977 durchschnittlich etwa 172 cts/lb. und 1978 rund 155 cts/lb. erreichten.

Die Produzentenländer wollten in der Vorbereitungsphase ihre Preisvorstellungen nicht einmal andeutungsweise aufdecken. Im Kreise der Konsumentenländer wurden verschiedentlich 100 cts/lb. als noch vertretbares Niveau für einen neuen Mindestpreis genannt. Gleichzeitig möchte man aber die Spanne des Preisbandes von bisher 16 auf etwa 40 cts erweitern. Dies würde die Festsetzung einer relativ breiten interventionsfreien Mittelzone (\pm 20 cts) ermöglichen, innerhalb der die Marktpreise sich frei bewegen könnten.

323 Bestimmungen zur Förderung der Produktion

Die bisherigen Bestimmungen, welche - entsprechend der Zielsetzung des Uebereinkommens - die ausreichende Marktversorgung zu vernünftigen Preisen sicherstellen und die Anpassung der Produktion an einen steigenden Verbrauch erleichtern sollten, sind - insbesondere nach schweizerischer Auffassung - in der gegenwärtigen Situation ungenügend. Als das erste Kakao-Uebereinkommen 1972 abgeschlossen wurde, herrschte noch der Eindruck eines Käufermarktes vor. Dementsprechend wurde mehr Gewicht auf die Fragen des Marktzutritts und der Verbrauchsförderung gelegt. Inzwischen hat sich die Lage grundlegend geändert. Eine Anpassung des Uebereinkommens an die neuen Verhältnisse ist nicht nur in preislicher Hinsicht notwendig, will man die Beziehung zur Wirklichkeit wieder herstellen und positiven Einfluss auf die künftige Entwicklung von Angebot und Nachfrage nehmen. Ohne neue Impulse droht die Kakaoproduktion gesamthaft weiterhin zu stagnieren. In gewissen Hauptanbaugebieten (vor allem in Ghana und Nigeria) ist sie gar rückläufig, weil die Kulturen infolge mangelnder Anreize für die Kleinbauern vernachlässigt wurden. Die lobenswerten Anstrengungen anderer Produzentenländer (Elfenbeinküste, Brasilien) vermochten den Ausfall bisher nur ungenügend wettzumachen. Eine spürbare Verbesserung im Gesamtangebot ist nicht vor Mitte der achtziger Jahre zu erwarten.

Angesichts ihrer bisher gegenüber den Produzentenländern aufgeschlossenen Haltung befindet sich die Schweiz in einer guten Lage, um an den bevorstehenden Verhandlungen in objektiver Weise

dafür einzutreten, dass den Forderungen der Verbraucher nach Massnahmen zur Sicherung der Marktversorgung mit qualitativ gutem Kakao zu konsumfreundlichen Preisen in angemessener Weise entsprochen wird. Dies setzt aber die Bereitschaft der Produzentenländer voraus, ihre nationalen Produktions- und Preispolitiken unter Wahrung ihrer Souveränität entsprechend auszurichten - erfahrungsgemäss ein sehr sensibles Gebiet. Ein Interessenausgleich zwischen Produzenten- und Konsumentenländern in diesen Fragen wird deshalb nicht leicht zu verwirklichen und nur in partnerschaftlicher Zusammenarbeit erreichbar sein.

324 Verbindung mit dem Gemeinsamen Rohstoffonds

Aus praktischen Ueberlegungen wird in der Frage der Finanzierung des Ausgleichslagers an der bisherigen Regelung vorderhand festzuhalten sein. Im Rahmen eines neuen Kakao-Uebereinkommens sind aber erstmals die Grundlagen für eine enge Zusammenarbeit zwischen einem Rohstoffabkommen und dem künftigen Gemeinsamen Fonds zu umreissen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Kompetenzen des Kakaorats in bezug auf die Stabilisierung des Weltkakaomarktes nicht in ungebührlicher Weise beschnitten werden. Wegen der Bedeutung für die Entwicklung der wechselseitigen Beziehungen verdient dieser Punkt volle Aufmerksamkeit.

4 Die schweizerische Interessenlage

Schweizerischerseits ist der Abschluss eines funktionsfähigen internationalen Kakaoabkommens schon seit Beginn der ersten Verhandlungen vor mehr als 20 Jahren befürwortet und nach Kräften gefördert worden. Behörden und Parlament stimmten mit der schweizerischen Schokoladeindustrie stets darin überein, dass eine wirkungsvolle Zusammenarbeit zwischen Kakaoproduzenten und -konsumenten zur Stabilisierung und weiteren Entwicklung des Weltmarktes langfristig im Interesse aller Beteiligten liegt.

Dies trifft auch heute noch zu, obwohl die Erfahrungen mit den bisherigen Uebereinkommen verschiedentlich Zweifel aufkommen liessen. Ueber die künftige Marktentwicklung im allgemeinen und die Sicherheit in der Versorgung mit ihrem wichtigsten Rohstoff

im besonderen macht sich die schweizerische Schokoladeindustrie seit einiger Zeit ernste Sorgen. Sie fordert deshalb, dass im Rahmen eines neuen Kakao-Uebereinkommens die Versorgungsaspekte ins richtige Licht gerückt und konkrete Massnahmen zugunsten eines Mehranbaus vorgesehen werden.

Da sie die unter Ziffer 323 geschilderte Situation betreffend Versorgungsschwierigkeiten rechtzeitig erkannt hat, verfolgt die Schweiz innerhalb der ICCO schon seit längerer Zeit eine Politik, die den langfristigen Interessen der Produzentenländer so weit als möglich Rechnung trägt. So hat sie die Festsetzung angemessener und für die Produzenten lohnender Preise stets befürwortet, 1977 die Initiative zur Gründung einer Konsultativgruppe über die Weltkakaowirtschaft ergriffen und deren erste Tagung anfangs 1978 in Bern durchgeführt. Diese Gruppe hat im wesentlichen zur Aufgabe, den offenen Dialog zwischen den für die Kakaowirtschaft verantwortlichen Regierungsvertretern und den Experten aus Handel und Industrie zu fördern, um den zuständigen Stellen auf nationaler und internationaler Ebene die notwendigen Erkenntnisse und Entscheidungsgrundlagen für marktkonforme Massnahmen zu liefern.

Die schweizerische Schokoladeindustrie ihrerseits ist bestrebt, die langfristig negativen Auswirkungen des knappen Kakaoangebots auf den Verbrauch möglichst einzuschränken, indem sie die Verkaufspreise für ihre Produkte so tief wie tragbar ansetzt und die Substitution des Kakaoes durch andere Rohmaterialien in engen Grenzen hält.

5 Die schweizerische Haltung an der Konferenz

Aufgrund der geschilderten Lage lässt sich die Haltung der schweizerischen Delegation an der Konferenz im wesentlichen wie folgt umschreiben:

- Konstruktive Teilnahme an den Verhandlungen zum Abschluss eines ausgewogenen neuen Kakao-Uebereinkommens.
- Befürwortung eines vereinfachten und flexibleren Mechanismus mit einem funktionsfähigen und wirkungsvollen Ausgleichslager als Hauptinstrument für die Preisstabilisierung.
- Für extreme Marktsituationen sind ergänzende Massnahmen (z.B. Ausfuhrquoten, Aufstockung der Lagerkapazität, Beschränkung des Handels mit Nichtmitgliedsländern) vorzusehen, die vom Kakaorat von Fall zu Fall ergriffen werden können.
- Um den Marktkräften möglichst freien Spielraum zu lassen, ist das Preisband angemessen zu erweitern und eine breite, interventionsfreie Mittelzone vorzusehen.
- Bei einer vier- bis fünfjährigen Vertragsdauer ist das Preisband für die ersten ein bis zwei Jahre im Uebereinkommen festzusetzen, und zwar auf einem realistischen Niveau, das mit der allgemeinen Zielsetzung übereinstimmt. Für die nachfolgenden Jahre soll der Kakaorat den anfänglich festgesetzten Mindest- bzw. Höchstpreis und die Interventionspunkte aufgrund der Marktlage und -tendenzen sowie bestimmter relevanter Kriterien überprüfen und wenn nötig revidieren können.
- In der Frage der Finanzierung des Ausgleichslagers ist die vorläufige Beibehaltung des bisherigen Abgabesystems zu befürworten. Um die Verbindung mit dem Gemeinsamen Rohstoffonds der UNCTAD herstellen zu können, sobald dieser seine Tätigkeit aufnehmen wird, sind dem Kakaorat die erforderlichen Kompetenzen für eine grösstmögliche Zusammenarbeit mit dem Fonds einzuräumen.
- Schliesslich soll die schweizerische Delegation im besonderen dafür eintreten, dass das neue Uebereinkommen als Ganzes beurteilt sowohl zur quantitativen wie qualitativen Verbesserung der

Marktversorgung beitragen wird und den Verbrauchern auf mittlere und längere Sicht eine erhöhte Versorgungssicherheit zu geben vermag.

6 Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten einer Teilnahme am geplanten neuen Uebereinkommen werden sich im bisherigen Rahmen halten, d.h. aus einem jährlichen Beitrag an die Verwaltungsausgaben der ICCO bestehen (für 1979 sind 50'000 Franken budgetiert).

Bei einer späteren Zusammenarbeit zwischen der ICCO und dem Gemeinsamen Rohstoffonds ist nicht auszuschliessen, dass den Mitgliedsländern beschränkte Verpflichtungen in Form von Garantien für allfällige Kreditaufnahmen beim Fonds entstehen werden.

7 Antrag

Aufgrund unserer Ausführungen beantragen wir:

1. Die Darlegungen im Antrag des Volkswirtschaftsdepartements, insbesondere in Ziff. 5, werden im Sinne von Weisungen für die schweizerische Delegation an der Verhandlungskonferenz der Vereinten Nationen über Kakao genehmigt.

2. Die schweizerische Delegation wird wie folgt bestellt:

Delegationschef: Botschafter A. Dunkel
Delegierter für Handelsverträge
Handelsabteilung EVD

Stellvertreter: H. Buchmann
Botschaftsrat (Rohstoff-Fragen)
Schweizerische Botschaft in London

H. Hofer, Adjunkt
Handelsabteilung EVD

H. Stingelin
Schweizerische Delegation bei der EFTA
und beim GATT in Genf

Berater: Dr. C. del Boca, als Experte und Vertreter
der interessierten Wirtschaftskreise

Bei Bedarf können weitere Sachverständige beigezogen werden.

3. Die Bundeskanzlei wird mit der Ausstellung der Verhandlungsvollmachten für die Delegation beauftragt. 31. Januar 1979

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Beantwortung der Eingabe des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiter-Verbands vom 8.12.1978
K. Meyer

Volkswirtschaftsdepartement, Antrag vom 17. Januar 1979
 Finanz- und Zolldepartement, Mitbericht vom 19. Januar 1979
 (Zustimmung)

Antragsgutachten hat der Bundesrat

Zum Mitbericht an:

- Politisches Departement
- Finanz- und Zolldepartement

Mitteilung:

Schweiz. Metall- und Uhrenarbeiter-Verband, Bern, durch die

Protokollauszug an:

- EVD 15 (GS 5, HA 10) zum Vollzug mit Vollmacht
- EPD 7 zur 6 zur Kenntnis
- FZD 7 zur Kenntnis
- EFK 2 zur Kenntnis
- FinDel 2 zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer