

KAKAOPOLITIK — DAS RINGEN DER ENTWICKLUNGSLÄNDER MIT DEN INDUSTRIELÄNDERN UM DIE REGULIERUNG EINES ROHSTOFFMARKTES

Von ROLF HANISCH

1. VORBEMERKUNG

Die Ökonomien der meisten Entwicklungsländer wurden in der Kolonialzeit zu Rohstoffexporteuren und Importeuren von Industriewaren umfunktioniert und in den Weltmarkt eingegliedert. Dies bedeutete eine grundlegende Transformation ihrer sozioökonomischen Struktur im Hinblick auf eine z. T. extreme Außenabhängigkeit ihrer gesamtgesellschaftlichen Entwicklung. Auf ökonomischer Ebene bedeutete dies u. a. die Abhängigkeit der privaten und öffentlichen Einkommen, d. h. auch der privaten und staatlichen Investitionstätigkeit, vom Export agrarischer und mineralischer Rohstoffe in die Metropolen. Sehen wir von den Deformationen ab, die diese partielle Weltmarkteingliederung z. T. in den Entwicklungsländern zur Folge hatte, so wurde das wirtschaftliche Wachstum und die staatliche Entwicklungsplanung durch die Fragilität der meisten Rohstoffexportmärkte erheblich verunsichert und in ihrer Dynamik blockiert. Kaum ein Entwicklungsland — jedenfalls nicht in Afrika — hat versucht, diese Abhängigkeit und ihre negativen Konsequenzen durch einen grundlegenden Bruch, durch eine Einstellung der Primärgüterexporte, durch eine „Dissoziation vom Weltmarkt“, zu lösen, wie dies Dependenztheoretiker fordern¹. Vielmehr sucht man allgemein sich eher verstärkt in den Weltmarkt zu integrieren, durch Steigerung der Rohstoffexportproduktion und Kampf um Marktanteile und durch Erschließung neuer Märkte. Durch (Teil-) Nationalisierung der Produktion und Vermarktung hofft man zudem, umfassender als im kolonialen Modell, die Gewinne aus dem internationalen Handel im Lande zu halten und sich ein Instrument zu schmieden, mit dem man auf dem Weltmarkt selbst als mitbestimmender Akteur aufzutreten vermag. Auf internationaler Ebene sucht man durch Kooperation mit anderen Exporteuren im Rahmen von Produzentenabkommen und -kartellen und/oder mit Exporteuren und Importeuren im Rahmen von Warenabkommen eine Stabilisierung der Rohstoffpreise und -einnahmen zu erzielen. Diese Bemühungen haben durch die Erfolge der Erdölexportländer seit 1971/73 und der sog. „Ölkrisen“ (1973) Auftrieb erhalten und sind Gegenstand zahlreicher Konferenzen und diplomatischer Aktivitäten geworden. Dennoch sind Anstrengungen, Rohstoffmärkte durch internationale Warenabkommen zu regulieren und zu stabilisieren, nicht erst neueren Datums. So wurden auf dem Kakao-Weltmarkt schon in den 50er Jahren Verhandlungen eingeleitet, die allerdings erst in den 70er Jahren zum Abschluß eines internationalen Abkommens führten (1972), das bisher einmal (1975) erneuert wurde. Dieser Rohstoffmarkt scheint daher besonders geeignet, die politischen Schwierigkeiten deutlich werden zu lassen, die den Abschluß eines arbeitsfähigen internationalen Stabilisierungsabkommens zwischen Exporteuren und Importeuren, zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, im Wege stehen.

¹ Vgl. u. a.: Dieter Senghaas: Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation, Frankfurt 1977; Samir Amin: Die ungleiche Entwicklung. Hamburg 1976.

2. DER KAKAOWELTMARKT UND SEINE AKTEURE

Der Kakaoweltmarkt ist gekennzeichnet durch eine beträchtliche Preisinstabilität, wie sie in diesem Ausmaß nur noch für wenige andere Rohstoffmärkte kennzeichnend ist. Die Preisbewegungen sind nicht nur von einem Jahr zum anderen, sondern auch innerhalb eines Jahres, von Monat zu Monat, von Woche zu Woche, ja Tag zu Tag, beträchtlich. So schwankten die Preise — um einige Beispiele zu nennen — 1974 zwischen 62,5 cents/lb und 130 cents/lb Spot Price Ghana New York (Jahresdurchschnitt: 94,2), oder vom Jahresdurchschnitt 45,6 cents/lb (1969) auf 34,1 (1970), 26,7 (1971), 32,2 (1972), 64,3 (1973) und 94,2 (1974). Alles in allem hat die Nachkriegszeit vier Preishaußen (1954, 1958, 1969, seit 1973) erlebt, die durch längere Zeiten des Preisverfalls unterbrochen waren. Da in den Produzentenländern nur sehr wenig Kakao konsumiert wird (1956 ca. 6,4 Prozent der Ernte, 1973/4 ca. 8,7 Prozent) hat die Entwicklung der Weltmarktpreise zunächst einmal unmittelbare Bedeutung für einige Millionen Landbewirtschafter und ihre Familien sowie einige weitere Millionen Menschen, die direkt oder indirekt am „cocoa business“ partizipieren bzw. von diesem beeinflußt werden, vornehmlich in einigen westafrikanischen (Ghana, Nigeria, die Elfenbeinküste, Kamerun) und einigen südamerikanischen Ländern (Brasilien, Ecuador). Namentlich in Westafrika handelt es sich um kleine und kleinste bis mittlere Bauernbetriebe, die z. T. mit Wanderlohnarbeit und durch Pächter betrieben werden. Die Durchschnittsgröße der Betriebe beträgt in Ghana 12,3 acres², in Nigeria 6,7 acres³, in der Elfenbeinküste 2,3 ha⁴. Hinter diesen Zahlen verbergen sich allerdings erhebliche Spannen von 0,2 — 20, ja 50 oder gar 100 acres. Aufgrund der Eigenart der Baumfrucht, die erst nach ca. sieben Jahren, dann für mehrere Jahrzehnte, trägt, können die Produzenten nur begrenzt auf Baisen reagieren. Die marktgerechte Verknappung der Produktion fällt ihnen aber auch deshalb schwer, weil die Kakaoeinnahmen häufig ihre einzige (oder weit aus wichtigste) cash-Einnahmequelle ist. Allein dem Umstand, daß diese Betriebe nicht vollständig kapitalistisch durchstrukturiert sind, ist es zu verdanken, daß sie bei tiefen Preisstürzen nicht vollständig vom Markt gefegt werden. Durch ihre teilweise Verankerung in der Subsistenzökonomie durch den Eigenanbau von Nahrungsmitteln, sind sie immer noch in der Lage, ihre reinen Reproduktionskosten zu decken. Dennoch haben die Baisen Einfluß auf die Produktion: marginale Felder werden nicht mehr abgeerntet, Insektizide werden nicht mehr eingesetzt, Neupflanzungen werden nicht vorgenommen. Andererseits führen gerade Haussen allgemein zu erheblichen Neuinvestitionen, die dann nach einigen Jahren selbstzerstörenderisch wirken. Das Realeinkommen der Kakaobauern dürfte seit langem stagnieren bzw. sogar zurückgehen (vgl. dazu Tabelle 1).

Aber auch Staatsapparate und Gesamtwirtschaft der kakaoproduzierenden Länder sind ganz erheblich von der Weltmarktentwicklung des Kakaos abhängig: So realisiert (1970—72) Ghana ca. 2/3 seiner Deviseneinnahmen aus dem Kakaoexport, Kamerun 22 Prozent, die Elfenbeinküste 18 Prozent, Nigeria 10,5 Prozent (1974:

2 Okali, C./Owusuansah, M./Rourke, B. E.: The development pattern of some large holdings in Ghana (in: Kotey, R. A./Okali, C./Rourke, B. E. (eds.): The economics of cocoa production and marketing, Legon 1974, S. 173.

3 Olayemi, J. K.: Costs and returns to cocoa and alternative crops in Western Nigeria (in: Kotey et. a., a. a. O., S. 48).

4 Ministère de l'Information: Le café et le cacao dans l'économie ivoirienne. Abidjan, o. J. (1974, S. 13.

Tabelle 1:
Produktion und Realeinkommen der ghanaische Kakaobauern
(in Jahresdurchschnittswerten)

	Kakaoproduktion	Nominaleinkommen	Realeinkommen
1931—40	225 000 t p. a.	4,5 Mill. £	18 Mill. £
1941—50	225 000 t p. a.	10 Mill. £	21 Mill. £
1951—60	243 000 t p. a.	33 Mill. £	45 Mill. £
1961—65	451 000 t p. a.	45 Mill. £	43 Mill. £
1966—70	388 000 t p. a.	55 Mill. £	33 Mill. £

Quelle: Bateman, M. J.: An econometric analysis of Ghanaian cocoa supply, in: Kotev et. al. (eds.) Economics of Cocoa Production and Marketing, Legon 1974, S. 316 ff.

3,4 Prozent) Ecuador 9,3 Prozent, die Dominikan. Republik 6,4 Prozent (Brasilien 2,1 Prozent)⁵. In einigen Ländern war der Anteil früher noch größer, ist aber inzwischen durch die Forcierung anderer Primärgüterexporte relativ zurückgegangen, so etwa in der Elfenbeinküste durch den Holz- und Kaffee-Export (Anteil des Kakao an den Exporten: 1950—59 zwischen 32—43 Prozent)⁶, in Nigeria durch Erdnuß- und dann besonders Erdölexporte (Anteil des Kakao an den Exporten 1968: 25 Prozent)⁷. Ghana bestritt 1950—58 durchschnittlich 42 Prozent seines Haushaltes aus Kakaoexportsteuern, 1959—69 immer noch 18 Prozent⁸. Der ivorische Staat realisierte 1960—67 14 Prozent seiner Budgeteinnahmen aus Kakao- und Kaffeesteuern. Im gesamtwirtschaftlichen Rahmen ist Kakao zwar nur für Ghana eine dominierende Monokultur, in den anderen genannten Ländern hat sie diesen Charakter aber auf regionaler Ebene: So entfällt etwa 30—40 Prozent der Anbaufläche im brasilianischen Staat Bahia auf Kakaoplantagen¹⁰, im (früheren) Westnigeria 38 Prozent. Ähnliches trifft auf die Kakaozonen in der Elfenbeinküste und Kamerun zu.

Um die Vermarktung des Kakao besser unter Kontrolle zu bekommen, den Kakaosektor besser zu besteuern und die Produzenten wenigstens vor kurzfristigen Preisschwankungen zu schützen, haben die wichtigsten Produzentenländer staatliche und semi-staatliche Behörden in die Vermarktung eingeschaltet: 1947 wurden in den damaligen britischen Kolonien Goldküste/Ghana und Nigeria Cocoa Marketing Boards eingerichtet, die seitdem über (private) Lizenznehmer den Kakao zu festgesetzten Preisen aufkaufen und auf dem Weltmarkt (bis 1957 durch eine gemeinsame Organisation) verkaufen. 1954 folgten die damaligen französischen Kolonien Elfenbeinküste und Kamerun mit der Einrichtung von Caisses de Stabilisation, die die Vermarktung zwar in privater Hand belassen, aber Ausgleichszahlungen leisten bzw. Abgaben erheben. In Brasilien erhielt 1957 die Außenhandels-

5 UNCTAD: Marketing and distribution system for cocoa. Geneva, TD/B/C.1/164, 9 January 1975, S. 8.

6 Stryker, J. Dirk: Exports and growth in the Ivory Coast: Timber, cocoa, and coffee (in: Pearson, S. R./Cownie, J. (eds.): Commodity exports and african economic development. Lexington 1974, S. 30).

7 Ajayi, S. I./Oyejide, T. A.: A market share analysis of cocoa exports in Nigeria (in: Kotev et. a., a. a. O., S. 492).

8 Hanisch, Rolf: Der Handlungsspielraum eines Landes der Peripherie im internationalen System. Das Beispiel Ghanas. Saarbrücken 1975, S. 58.

9 Stryker, J. Dirk, a. a. O., S. 55.

10 Metzner, U.: Die Kakaozone des Bahia (in: Zeitschrift für ausländische Landwirtschaft, Jahrg. 7, Heft 2, Mai 1968, S. 197).

abteilung der Banco do Brasil ähnliche Eingriffsrechte in die Vermarktung. Auf der Angebotsseite konnte der Verkauf von Kakao so noch weiter zentralisiert werden, wo ohnehin schon auf nur sechs der 48 produzierenden und exportierenden Länder ca. 86 Prozent des Weltexportes entfallen (1974/75)¹¹. 1962 hatten sich die Hauptexporteure, zunächst Ghana, Nigeria, Brasilien, Kamerun und die Elfenbeinküste, denen sich später noch Togo (1964) und Ecuador (1973) hinzugesellten, zu einer Cocoa Producers Alliance (CPA), mit Sitz in Lagos, zusammengeschlossen. Durch die CPA suchen die wichtigsten Kakaoanbieter — nicht immer sehr erfolgreich — ihre Verkaufsstrategie zu koordinieren, Informationen auszutauschen, sich auf die Verhandlungen mit den Konsumentenländern im Rahmen der FAO und dann UNCTAD abzustimmen.

Der geographischen Konzentration des Angebotes steht eine ebensolche auf der Nachfrageseite gegenüber: 54 Länder importieren Kakao, 75,7 Prozent (1973/74, 1956: 90,6 Prozent) gehen in die kapitalistischen Länder, in die vier wichtigsten Länder¹² allein ca. 50 Prozent aller Importe. Die relative Bedeutung der letztgenannten vier wichtigsten Verbraucher- und Importländer ist im Abnehmen begriffen, da die sozialistischen Länder Osteuropas (1956: 6 Prozent, 1974/75: 20,7 Prozent), insbesondere die Sowjetunion (1955: 2 Prozent, 1974/75: 14,5 Prozent), ihre Importe erheblich steigern konnten. Andere Länder der Dritten Welt blieben hingegen als Importeure unbedeutend (1956: 3,1 Prozent, 1974/75: 3,6 Prozent). Anders als für die Exportländer ist der Kakaobereich für die Konsumentenländer gesamtwirtschaftlich von marginaler Bedeutung. Der Wert der Importe stellt in der BRD nur 0,4 Prozent der Gesamtimporte dar¹³. Der Produktionswert der Kakao- und Schokoladenindustrie beläuft sich in der BRD zwar auf 3105 Mill. DM (1974), hat damit aber nur einen Anteil von 0,31 Prozent am BIP und von 0,61 Prozent am Produktionswert des warenproduzierenden Gewerbes¹⁴. In Ghana beträgt der Anteil der Kakaowirtschaft am BSP hingegen ca. 10 Prozent (1972)¹⁵. Dennoch besitzt der Kakaoweltmarkt in den Konsumentenländern für die in diesem Sektor Tätigen gleichfalls große Bedeutung. Dabei handelt es sich um die Außenhändler, die Makler und Fabrikanten — als die eigentlichen Akteure gegenüber den Produzenten — sowie die Beschäftigten in der Schokoladenindustrie, die Zwischen- und Kleinhändler. Die eigentlichen Kontrahenten und „Marktpartner“ der Produzentenländer, die Außenhändler, Makler und Fabrikanten, haben eine wesentlich bessere Marktposition, für sie ungünstige Schwankungen der Weltmarktpreise aufzufangen bzw. mit diesen fertig zu werden: Namentlich die großen Brokerfirmen, wie Gill und Duffus (New York/London) und Merrill Lynch, Pierce, Fenner and Smith (New York), besitzen eine wesentlich bessere Marktübersicht als die Produzenten. Größere Fabrikanten können bei kurzfristigen Haussen auf ihre Vorratslager zurückgreifen. Händler und Fabrikanten vermögen zudem durch sog. „hedging operations“ an den Warenterminmärkten in London und New York ihre Versorgung zu kalkulierbaren Preisen sicherzustellen.

11 Exportanteil 1974/75: Ghana 29,3 Prozent, die Elfenbeinküste 16 Prozent, Brasilien 14,9 Prozent, Nigeria 14,3 Prozent, Kamerun 6,6 Prozent, Ecuador 4,6 Prozent und Togo 1,2 Prozent.

12 Importanteil 1974/75: USA 17,7 Prozent (1955: 32 Prozent), Bundesrepublik Deutschland 14,4 Prozent (10,2 Prozent), die Niederlande 10,4 Prozent (8,3 Prozent), Großbritannien 8,3 Prozent (18,8 Prozent).

13 Für 1973/74: Statistisches Jahrbuch 1975 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1975, S. 296/299.

14 Statistisches Jahrbuch 1975, S. 512; Süßwarentaschenbuch 1975, Hamburg 1976, S. 49.

15 West Africa, London, 18. 7. 1977. Der Anteil der Kakaowirtschaft am BSP in Ghana ist stark schwankend, aber rückläufig: 1957: 14 Prozent, 1964: 10 Prozent, 1966: 7 Prozent, 1970: 13 Prozent.

Es ist offensichtlich, daß kleinere Händler und Fabrikanten hierzu weit weniger in der Lage sind. Nicht nur deshalb, sondern auch aufgrund des harten Wettbewerbs in der Schokoladenindustrie, findet auch auf diesen Ebenen ein sich beschleunigender Konzentrationsprozeß statt, der zur Konzentration auf wenige große Händler und Brokerfirmen, der Schließung vieler kleiner Fabriken und vor allem der Ausdehnung großer Multinationaler Konzerne geführt hat. Letztere sind in allen wichtigen Konsumentenländern vertreten. Die Kakao- und Schokoladenindustrie stellt nur einen (an Bedeutung eher abnehmenden) Teilbereich ihrer sehr vielfältigen Aktivitäten auf dem Nahrungs- und Genußmittelsektor dar, von dem sie daher immer unabhängiger werden. Anfang der siebziger Jahre kontrollierten neun dieser MNK schon 80 Prozent der Schokoladen- und Kakaoprodukteproduktion in Westeuropa und Nordamerika¹⁶. Der größte unter diesen, die Nestlé S. A., ist in 18 Industrie- und zwölf Entwicklungsländern vertreten. Sie hat einen Gesamtumsatz von 4,179 Mrd. \$, wovon 374 Mill. auf Kakaoprodukte entfallen. Der größte Kakaoverarbeiter in den USA, die Hershey Foods Corp., hat einen Gesamtumsatz von 402 Mill. \$, davon 310 Mill. \$ für Kakaoprodukte (1971). Überbetrieblich sind die Kakaoaußenhändler in den meisten Importländern in nationalen Verbänden, wie etwa dem „Verein der am Rohkakaohandel beteiligten Firmen e. V.“ (Hamburg) in der BRD, der „Cocoa Association of London“ in Großbritannien, sowie übernational in der European Community Cocoa Trades Organisation (ECCTO, in Brüssel seit 1974) und der International Cocoa Trades Federation (ICTF, London)¹⁷ organisiert. Das gleiche trifft auf die Schokoladenfabrikanten zu, die sowohl in nationalen Verbänden, etwa der „Vereinigung der Schokolade und Süßwarenfabrikanten e. V.“ (Bonn) und „Cocoa, Chocolate and Confectionary Alliance“ (London) sowie auf internationaler Ebene im „International Office of Cocoa and Chocolate“¹⁸ organisiert sind. Durch diese Verbände suchen Händler und Fabrikanten ihre politischen Forderungen abzustimmen und z. T. als mächtvolle Lobby auf nationaler und internationaler Ebene zu vertreten. Die anderen „Beteiligten“ des Kakaoweltmarktes treten nur mittelbar als Akteure in Erscheinung, etwa die Arbeiter und Angestellten der Schokoladenindustrie durch ihre gewerkschaftliche Organisationen und durch die von diesen vertretenen Lohnforderungen, die Endverbraucher wiederum durch ein mehr oder weniger preisbewußtes Kaufverhalten. Während über den letzten Punkt, die Elastizität der Nachfrage, keine eindeutigen Aussagen möglich sind, konnte die erstgenannte Gruppe ihr Einkommen ständig erhöhen und so am Wachstum der Schokoladenindustrie partizipieren: In Frankreich nahm so z. B. von 1961—75 das Nominaleinkommen der Beschäftigten in der Süßwarenindustrie um 360 Prozent, das Realeinkommen immer noch um 100 Prozent¹⁹, in den USA 1958—67 um 39 Prozent, in Großbritannien 1958—68 um 86 Prozent²⁰, in der BRD 1960—69 um 117 Prozent zu²¹. Vergleicht man diese Zahlen mit der stagnierenden, z. T. rückläufigen Entwicklung der Kakaoproduzenteneinkommen, so wird deutlich, daß das gewerkschaftliche „bargaining power“ der Industriearbeiter in den Metropolen erheblich größer ist

¹⁶ UNCTAD, a. a. O., 1975, S. 73/75.

¹⁷ Mitglieder sind die Verbände Frankreichs, der BRD, der Niederlande, Großbritanniens und der USA.

¹⁸ Das IOCC wurde 1930 mit Sitz in Brüssel gegründet. Gegenwärtig sind Fabrikantenverbände aus 25 Ländern sowie individuelle Fabrikanten aus 8 Ländern Mitglieder.

¹⁹ ICCO: Study of cocoa production and consumption capacity. London, 21 June 1976, ICC/5/8, STC/18, adendum, S. 43.

²⁰ UNCTAD, a. a. O., 1975, 80.

²¹ Süßarentaschenbuch, 1975, S. 25.

als das der Klein- und Mittelbauern in Westafrika. Das dies nicht nur auf die Industriearbeiter, sondern auch auf alle anderen an der Industrie beteiligten Gruppen in den Metropolen zutrifft, wird — ohne hier nicht interessierende interne Verschiebungen zu berücksichtigen — durch folgende Zahlen deutlich: Der Gesamtumsatz der Kakao- und Schokoladenerzeugnisindustrie nahm in der BRD von 1953—69 von 557 Mill. DM auf 2169 Mill. DM (oder um 389 Prozent), in Großbritannien im gleichen Zeitraum von 128 Mill. £ auf 251 Mill. £ (oder um 196 Prozent) zu. Ghana konnte hingegen seine Exporteinnahmen in diesem Zeitraum von 68 Mill. £ (1953—55) auf 107 Mill. £ (1968—70) (oder um 157 Prozent bei — allerdings — einer mengenmäßigen Steigerung von 173 Prozent!) anheben.

Auch die Regierungen der Konsumentenländer treten als Akteure auf dem Kakao-
weltmarkt auf. Sie sind zwar weit weniger abhängig von der Entwicklung dieses
Marktes als die Regierungen der Kakao produzierenden Staaten, haben aber andererseits die Interessen ihrer heimischen Schokoladenindustrie und des Kakaohandels, möglicherweise ihrer Endverbraucher, zu wahren, ohne dabei ihre übergreifenden außenpolitischen und weiteren außenwirtschaftlichen Interessen und Beziehungen zu den Produzentenländern außer acht lassen zu können.

3. DIE VERHANDLUNGEN ZUM ABSCHLUSS EINES INTERNATIONALEN ABKOMMENS

3.1. DER BEGINN DER VERHANDLUNGEN

Es waren die kleinen Händler und Fabrikanten und ihre Regierungen, die erstmals internationale Aktionen zur Stabilisierung der Kakaoweltmarktpreise forderten. Während der ersten Nachkriegspreishausse, Mitte der fünfziger Jahre, drückte, im April 1955, die Vollversammlung des International Office of Cocoa and Chocolate (IOCC) in einer Resolution ihre „schwere Besorgnis über den Ernst der Entwicklung“ aus. Der Council des IOCC beschloß zwei Monate später, im Juni 1955, eine „Studiengruppe“ nach Westafrika zu senden, die Kontakt mit den Produzenten herstellen und diese zur Ausweitung ihrer Produktion veranlassen sollte. Im November und Dezember 1955 besuchte diese Delegation die Goldküste, die Elfenbeinküste, Nigeria und Kamerun. Zur gleichen Zeit wurden die Regierungen der Schweiz und Belgiens in Internationalen Organisationen aktiv: Die Schweiz brachte das Kakaoweltmarktproblem vor den Rat der OEEC, der eine Studie in Auftrag gab²². Belgien trug diese Fragen vor den UN-Wirtschafts- und Sozialrat, dessen Generalsekretär daraufhin im Mai 1956 eine Vorkonferenz zwischen Produzenten- und Verbraucherländern nach New York einberief, die die FAO mit der Einrichtung einer Kakaostudiengruppe beauftragte.

²² FAO Cocoa Study Group: Provisional Summary Record, CCP/Cocoa/56/7, 4. 12. 1956; OEEC: Le Cacao, Paris 1956, C/56/6.

3.2. DIE TEILNEHMER

Die Einrichtung der Kakaostudiengruppe führte zunächst zu unverbindlichen, seit 1961 zu zielgerichteten Verhandlungen über den Abschluß eines Kakaoabkommens, das jedoch erst 1972 abgeschlossen werden konnte. Bis 1963 fanden die Verhandlungen unter den Auspizien der FAO, seit 1964 unter denen der UNCTAD statt, wobei die jeweiligen Generalsekretäre dieser Organisationen sich mit erheblichem Engagement für den Abschluß der Abkommen einsetzten. Auch sonst suchten die UN den Abschluß des Abkommens zu fördern, so u. a. durch mehrere Resolutionen der Generalversammlung sowie der Welthandelskonferenzen der UNCTAD (1964, 1968, 1972). Auf den Kakaokonferenzen nahmen zudem mehrere UN-Organisationen, so die FAO, die ILO, die Weltbank, der IWF und das GATT (neben der EWG, der OAS und der CPA), als Beobachter teil.

Die eigentlichen Verhandlungen wurden jedoch von den Regierungsdelegationen der einzelnen Teilnehmerländer geführt, die ihrerseits in erster Linie von ihren „Beratern“ beeinflußt wurden. Auf der ersten Sitzung der FAO-Studiengruppe 1956 in Brüssel nahmen 15 Delegationen teil, die acht Konsumenten-, fünf Produzentenländer und zwei jeweils beide Seiten vertretene Länder repräsentierten²³. Ghana und Nigeria, die damals noch britische Kolonien waren, wurden durch eine gemeinsame Delegation vertreten, die unabhängig von England auftrat (allerdings von einem britischen Delegationsleiter geführt wurde). In den Delegationen aller Konsumentenländer waren, neben höheren Regierungsbeamten, auch Vertreter des Kakaohandels und der Schokoladenfabrikation vertreten. Im Falle der BRD und der Schweiz vertraten diese sogar allein den Standpunkt ihrer Länder, da deren Regierungen auf die Entsendung von Regierungsbeamten zunächst verzichteten. Erst in den sechziger Jahren, als konkret über den Abschluß eines Internationalen Kakaoabkommens verhandelt wurde, gaben die genannten Länder diese Praxis auf. Am Verhandlungstisch saßen sich hinfür fast ausschließlich Regierungsvertreter gegenüber, für die Konsumentenländer meist hohe Ministerialbeamte, für die Produzentenländer verschiedentlich auch Minister und Angehörige der öffentlichen Marketing Boards. Daneben (räumlich: dahinter) wurden für jedes Land eine kaum begrenzte Zahl von sog. „Beratern“ zugelassen, die in den offiziellen Sitzungen das Wort selbst nicht ergreifen durften, dafür aber hinter den Kulissen wirkten. Während es sich bei den Produzenten um eine kleinere Anzahl weiterer Regierungsbeamter handelte, waren es bei den Konsumenten vornehmlich Vertreter der heimischen Interessenverbände, des Kakaohandels und der Schokoladenindustrie. Ihre Anwesenheit begründete ein Delegierter Österreichs folgendermaßen: „Die Delegationsführer der einzelnen Länder sind in der Regel Politiker ... Es ist nicht zu erwarten, daß sie ... von den speziellen Problemen der Kakastruktur, des Kakaohandels und letzten Endes auch der Kakaovermarktung und des Kakaokonsums hervorragende Kenntnis haben. Deshalb werden den Delegierten die entsprechenden Experten beigegeben²⁴.“

Diese „privaten“ Berater setzten mehrheitlich alles daran, die Verhandlungen zum Scheitern zu bringen. Sie empfanden die Verhandlungen als nutzlos und gefährlich, angeblich geeignet, den freien und expandierenden Kakaomarkt zu beseitigen. So

²³ Frankreich und Belgien vertraten auch ihre kakaoexportierenden Kolonien.

²⁴ Riedel, Otto: Das Ende einer Konferenz (in: Gordian, No. 1573, Juni 1966).

heißt es in einer Verlautbarung der britischen Cocoa Association: „Unfortunately these meetings constantly divert attention, time and money from the real problem — the rehabilitation of the producing industry . . . The cocoa industry has shown a regular and remarkable expansion and this steadily increasing demand is the best guarantee to the producers, coupled with sound marketing policies for which there is no substitute. This is the best insurance against price movements and seasonal price swing . . .²⁵.“ Ähnlich äußert sich der deutsche Kakaohandel: „Einem Markt, der seine Funktionsfähigkeit immer wieder unter Beweis gestellt hat, soll eine Zwangsjacke angezogen werden, die die Bewegungsfreiheit und damit die Steuerungsfunktion des Preises in unerträglicher Weise einschränkt²⁶.“ 1967, als der Abschluß eines Abkommens bevorzustehen schien, gaben der deutsche Kakaohandel und die Süßwarenindustrie eine gemeinsame Stellungnahme ab, in der sie die gegenwärtigen Vorschläge „grundätzlich ablehnten“²⁷. Als Alternative zu einem Regulierungsabkommen, wenn das bestehende System schon nicht zu halten war, brachte die Schokoladenindustrie und der Kakaohandel der USA schon 1962 ein Produzentenabkommen ins Gespräch, für das sie einen prospektiven Vertragsentwurf vorlegten²⁸. Als diese Produzenten-Vereinigung im selben Jahr in loser Form gegründet und 1964 ernste Anstrengungen unternahm, das Angebot zu regulieren, fand sie von dieser Seite durchaus auch Zustimmung. So hieß es im Fachblatt der deutschen Süßwarenindustrie: „Eine Kakao-Allianz als Partner der Verbraucherländer kann viele Trümpfe in der Hand halten und wenn sie klug operiert, auch günstig auf ihre Produzenten einwirken. Ein Weltkakaoabkommen aber würde unvereinbar gegensätzliche Interessen zusammenzwingen²⁹.“ Auch die Stabilisierung der Rohstoffeinkommen der Entwicklungsländer mittels eines „Systems der Ausgleichsfinanzierung im Rahmen einer weitweiten Lösung“, die den sog. „freien Markt“ nicht beseitigen würde, wurde schon in den sechziger Jahren gefordert³⁰. Als eine solche Ausgleichskasse im Lomé-Abkommen der EG mit den sog. AKP-Staaten eingerichtet wurde, wurde sie ausdrücklich begrüßt³¹. Die ablehnende Haltung gegenüber einem Stabilisierungsabkommen — dies muß betont werden — war unter den Schokoladenfabrikanten und dem Kakaohandel jedoch nicht einheitlich: Händler bezogen im allgemeinen mehr als Fabrikanten dagegen Stellung, kleinere Fabrikanten waren positiver eingestellt als größere. In einigen Ländern (wie in der BRD und den USA) war der „Kakaosektor“ geschlossener gegen, in anderen (wie in Belgien, Frankreich) eher für ein Abkommen, in wiederum anderen Ländern (wie in England) war man gespalten. Entsprechend agierten auch die offiziellen Delegationen: Neben den Vertretern der Produzentenländer zeigten sich nur Frankreich und einige kleinere Konsumentenländer bereit, ein Abkommen abzuschließen, während die USA und die BRD, aber auch England und die Niederlande, dieses zu blockieren suchten. Es waren auch die letztgenannten Länder, die mit dem größten „Troß“ von „Beratern“ auf den Konferenzen auftraten: So waren die USA auf der Kakaokonferenz 1966 in Genf mit zwei

25 Gill & Duffus: *Cocoa Market Report*, No. 226, 19. 5. 1969.

26 Verein der am Rohkakaohandel beteiligten Firmen: *Geschäftsbericht 1967/68* (Hamburg), S. 4.

27 Gordian, Oktober 1967, S. 7.

28 Der Entwurf ist nachgedruckt im CMB Newsletter (Accra), 1962, S. 5—9: „Realism in Cocoa Stabilisation“.

29 Gordian, No. 1534, Oktober 1964, S. 3.

30 Erich Kröger, Vorsitzender des Vereins der am Rohkakaohandel beteiligten Firmen (in: Gordian, November 1967, S. 4).

31 Verein der am Rohkakaohandel beteiligten Firmen: *Geschäftsbericht 1972/73*, S. 13 und 1974/75, S. 13.

Delegierten, elf weiteren Beamten als Berater und elf Beratern aus der Privatwirtschaft vertreten, Großbritannien mit 6 (—, 14), die BRD mit 3 (—, 7) und die Niederlande mit 4 (—, 5). Diese vier Länder stellten damit auch fast die Hälfte der offiziellen und beratenden Vertreter der Konsumentenländer.

Tabelle 2:
Teilnehmer an den Kakaokonferenzen 1966 und 1967

	Länder	Delegierte	Länder mit Berater	Berater Beamte	Berater Private
1966 *					
Konsumenten	19	57	13	24	49
Produzenten	17	53	7	31	—
1967 **					
Konsumenten	22	81	12	15	50
Produzenten	22	67	4	16	—

* Als Beobachter waren noch vertreten 18 Länder (mit 33 Vertretern) und 8 intern. Organisationen (mit 14 Vertretern).

** Als Beobachter waren noch vertreten 16 Länder (mit 26 Vertretern) und 8 intern. Organisationen (mit 19 Vertretern).

Quelle: TD/COCOA, 1/INF. 3/Rev. 1, 1 Aug. 1966;
TD/COCOA. 2/INF. 1, 18 Dec. 1967

Auf den Kakaokonferenzen bemühte man sich um eine möglichst universelle Teilnahme aller Export- und Importländer: Die Teilnehmerzahl stieg daher auch von 15 Delegationen in Brüssel 1956 auf 33 (1963), 36 (1966) und schließlich, nachdem nun auch einige osteuropäische Staaten sich zu einer Teilnahme bereit fanden, auf weit über 40 Delegationen (1967: 44; 1972: 40 [+ 15 Beobachterdelegationen]; 1975: 63). Die Verhandlungen wurden in diesen großen Konferenzen nicht mehr allein im Plenum, sondern auch in Ausschüssen geführt, die wiederum z. T. Unterausschüsse und weitere Arbeitsgruppen einrichteten. So wurden z. B. auf der Konferenz 1966 ein Executive Committee, ein Economic Committee mit den Working Parties I („Sales Quotas/Export Quotas“), II (Buffer stocks and quotas), mit den Sub-Groups on „Control Measures“ und „on Conversion Factors“, III („Financial Aspects of the Agreement“), sowie ein „Administrative and Legal Committee“ eingerichtet³². Daneben bestanden meist auch informelle Diskussionsgruppen zwischen den einzelnen Delegationen. In kritischen Phasen suchte zudem der jeweilige Konferenzvorsitzende durch informelle Gespräche mit den Delegationsführern oder den Gruppen der Konsumenten und Produzenten, einen neuen Konsensus (meist vergeblich) zu erarbeiten. Die Voll-Konferenzen selbst wurden von einer kleineren Gruppe, den wichtigsten Export- und Importländern, meist in mehreren Sitzungen vorbereitet. Auf diesen vorbereitenden Konferenzen beteiligten sich meist 13—15

32 TD/B/81, 30. August 1966.

Delegationen. Bei diesen handelte es sich um die USA, Frankreich, die Niederlande, die BRD, Großbritannien, die Schweiz und die Sowjetunion (mit zusammen 25 Delegierten und 20 Beratern, 1969) sowie Brasilien, Kamerun, der Elfenbeinküste, Ecuador, Ghana und Nigeria (mit 30 Delegierten und fünf Beratern³³).

3.3. DIE PROBLEME

Die Verhandlungen hatten den Zweck, ein internationales Stabilisierungsabkommen abzuschließen, durch das exzessive Preisschwankungen verhindert, die Deviseneinnahmen der Exportländer geschützt, die Versorgung des Weltmarktes zu — für Produzenten und Konsumenten gleichermaßen — angemessenen Preisen sichergestellt und eine Ausdehnung des Konsums und, falls notwendig, der Produktion ermöglicht werden sollte³⁴. Die Preise sollten innerhalb einer festzusetzenden Bandbreite zwischen Minimum- und Maximumpreis gehalten werden. Hier ging es einmal darum, wie groß diese Bandbreite gehalten würde: Wurde sie zu groß angenommen, würden sich kaum Änderungen gegenüber dem status quo ergeben. Wurde sie aber zu knapp bemessen, würde sie sehr schwer effektiv durchzusetzen sein. Noch wichtiger ist die Festsetzung der Minimum- und Maximumpreise selbst. Für die Produzenten hat ein Stabilisierungsabkommen nur einen Sinn, wenn die Preise höher als die normalen Marktpreise festgesetzt werden, was die Konsumenten zu verhindern suchten. Andererseits ist offensichtlich, daß zu hoch angesetzte Indikatorpreise — sollten diese effektiv durchgesetzt werden — langfristig die Nachfrage einschränken, zur Ausweitung der Produktion führen und strukturelle Überschußproduktionen anregen³⁵ (Ein Argument, das aber kaum eine Rolle spielen konnte, solange man sich nur um 5 cents/lb oder auch nur 1–2 cents/lb, mehr oder weniger als Minimumpreis, stritt.). Zur Stabilisierung der Preise standen mehrere Varianten zur Debatte: Die Festsetzung von je nach Marktlage gestaffelten Export- oder Verkaufsquoten, wobei letztere preisrelevanter als erstere sind, aber auch wesentlich schwieriger zu kontrollieren sind, und/oder die Einrichtung eines intern. Ausgleichslagers, das im Falle einer Baisse von den Produzenten und/oder auf dem Markt Kakao kauft, im Falle einer Hause wieder verkauft. Es war hier die Frage, wie groß das Ausgleichslager maximal sein sollte, wer dieses sowie die internationale Kakaobehörde finanzieren und wie die Entscheidungsfindung und die Befugnisse dieser Behörde geregelt werden sollte. Neben diesen Hauptfragen gab es eine Fülle anderer Probleme, u. a.: Die Stellung des Edelkakaos im Abkommen, der Umrechnungskurs von Kakaozwischenprodukten in Kakaobohnen, die Haltung gegenüber den Nichtmitgliedsländern, Möglichkeiten der Ausweitung des Konsums, Diskriminierungen im internationalen Handel (Zölle, Präferenzen, Dumping).

³³ TD/COCOA. 2/TPM/Misc. 2,26 June 1969.

³⁴ So die Formulierungen schon im Draft International Cocoa Agreement 1961, CCP/COCOA/61/12/3 Nov. 1961, und im Abkommen 1972, Art. 1.

³⁵ Das Argument kann aber dann kaum eine Rolle spielen, solange man sich — wie geschehen — nur um 5 cents/lb, oder auch nur um 1–2 cents/lb, mehr oder weniger, als Minimumpreis, stritt.

3.4. DER VERLAUF DER VERHANDLUNGEN

3.4.1 DIE VORGESPRÄCHE 1956—58

In Brüssel traf 1956 der Vorschlag der kleinen Konsumentenländer, über ein Stabilisierungsabkommen zu verhandeln, noch auf kompromißlose Opposition der großen Konsumentenländer, insbesondere der USA und der BRD. Erst auf der nächsten Sitzung der Gruppe, im September 1957 in Ibadan, wurde ein Stabilisierungsabkommen überhaupt diskutiert. Da die Weltmarktpreise seit 1954 ständig gefallen waren, waren nun auch die Produzentenländer an einem solchen Abkommen interessiert. Brasilien unterbreitete sogar einen Abkommensentwurf, der die Zurückhaltung der Überschußproduktion vom Markt vorsah, wenn der Preis unter ein bestimmtes Minimum fallen sollte und in dem auch Maßnahmen vorgesehen waren, einen Maximumpreis zu verteidigen³⁶ (Als Mindestpreis schwiebte Brasilien damals 35 cents/lb vor³⁷). Die großen Konsumentenländer waren jedoch nicht bereit, ihre ablehnende Haltung aufzugeben. Sie konnten jedoch nicht verhindern, daß die Gruppe beschloß, weiterhin Regulierungsmöglichkeiten zu besprechen, die geeignet seien, die Preisbewegungen zwischen vereinbarten Höchst- und Niedrigpreisen zu halten. Noch im Dezember 1957 traf sich die Working Party on Stabilization (in der die wichtigsten Produzenten- und Konsumentenländer vertreten waren) in London und diskutierte das brasilianische Memorandum wie auch einen von Ghana und Nigeria gemeinsam eingebrachten Vorschlag über die Errichtung eines „flexiblen Ausgleichslagers“. Man beschloß, die unterschiedlichen Ansichten der einzelnen Delegationen zu wesentlichen Fragen eines hypothetischen Stabilisierungsabkommens durch einen Fragebogen zu ermitteln, auf dessen Grundlage auf der nächsten Vollsitzung der Studiengruppe in Hamburg, im Mai 1958, diskutiert werden sollte. Aus diesem ergab sich, daß die wichtigsten Konsumentenländer einerseits meinten, daß nur ein großes Ausgleichslager, die Angaben schwankten hier zwischen 20—25 Prozent (oder damals 200 000 t, USA, Niederlande) bis 50 Prozent der Welternte (BRD), in der Lage sein würde, wirksam in das Marktgeschehen eingreifen zu können. Außer Frankreich wollten sich aber andererseits alle anderen Konsumentenländer nicht zu einer Zusage bereit finden, sich an der Finanzierung eines Ausgleichslagers zu beteiligen³⁸.

Auf der Sitzung der Gruppe im Mai 1958 wurde das Regulierungsproblem aufgrund der Unvereinbarkeit der Standpunkte nach kurzer Diskussion von der Tagesordnung gestrichen. Auch den Produzentenländern erschien ein Abkommen inzwischen nicht mehr dringlich, da 1958 die Preise inzwischen einem zweiten Nachkriegshöhepunkt (nach 1954) zustrebten. Dennoch ließen es sich Ghana und Nigeria nicht nehmen, in das Protokoll zu diktieren, daß sie „zu einer Zeit, als die Preise hoch und sogar im Steigen begriffen waren“, ein Regulierungsabkommen befürwortet hätten. Sie behielten sich das Recht vor, das Problem wieder auf die Tagesordnung zu bringen³⁹.

³⁶ Scheme for Stabilization of International Cocoa Prices with operational directives for maintenance of the minimum price for producing countries submitted by the Brazilian Delegation (FAO/57/12/8946, Ibadan, 20. September 1957).

³⁷ Gordian, No. 1364, September 1957.

³⁸ FAO: Committee on Commodity Problems. FAO Cocoa Study Group. Compendium of Replies to Questionnaire on Stabilisation, CCP/Cocoa/58/3, 8. April 1958.

³⁹ FAO: Committee on Commodity Problems. Report of the Third Session of the FAO Cocoa Study Group. Hamburg, 16—23 May 1958, CCP 58/13 (CCP/Cocoa/58/10, Review, S. 4). Der Schwerpunkt

3.4.2 DIE ERSTE KAKAOKONFERENZ 1960—63

Erst nach drei Jahren trat die Studiengruppe wieder zusammen. Der seit 1959 anhaltende rapide Preisverfall hatte die Produzenten veranlaßt, im Oktober 1960 auf einen Zusammentritt des Exekutivausschusses der Gruppe zu dringen, der eine „Working Party on Price Stabilisation“ einsetzte, die die technischen Probleme einer Preisstabilisierung analysieren und Vorschläge machen sollte. Erstmals erklärten sich auch die Vertreter der großen Konsumentenländer bereit, konstruktiv über ein Stabilisierungsabkommen zu verhandeln. Möglich wurde dies durch die Amtsübernahme der Regierung Kennedy in den USA, der sich zuvor schon für den Abschluß von Stabilisierungsabkommen ausgesprochen hatte⁴⁰ und — aufgerüttelt durch das „Cuba“-Desaster — eine wesentlich engagiertere Politik gegenüber den Entwicklungsländern einzunehmen bereit war⁴¹.

Auf der 4. Sitzung der FAO Cocoa Study Group in Accra, im April 1961, wurde ein Diskussionspapier der Working Party of Price Stabilisation behandelt und die Einsetzung einer kleineren Preparatory Working Party, bestehend aus je fünf Vertretern der größten Produzenten- und Konsumentenländer, beschlossen, die einen Vorentwurf für ein Abkommen ausarbeiten sollte. Dieser wurde auf einer Sitzung des Exekutivausschusses (im Oktober 1961) und in zwei Vollsitzungen der Gruppe, 1962 in Montreux und im März 1963 in Port of Spain, diskutiert. Man erzielte dabei weitgehende Einmütigkeit über die grundsätzliche Struktur eines Abkommens, dennoch blieben zahlreiche Eckdaten noch offen. Zu deren Beratung und Lösung wurden alle interessierten Länder vom 26. 9.—24. 10. 1963 zu einer internationalen Kakaokonferenz nach Genf eingeladen. Die Verhandlungen drehten sich um die Regulierung des Weltmarktes durch ein System von Verkaufsquoten, die von einem International Cocoa Council zugeteilt werden sollten⁴². Ein internationales Ausgleichslager stand nicht mehr zur Debatte, da die Konsumenten sich nicht an seiner Finanzierung beteiligen wollten.

Immerhin wurde die Einrichtung eines Fonds diskutiert, mit dem die administrativen Kosten des ICC, Maßnahmen zur Ausweitung des Konsums und die Einlagerung von Überschußproduktionen der Exportländer finanziert werden sollte. Im Gespräch waren Mitgliedsbeiträge, die von den Produzentenländern in Form einer Exportsteuer beim Verkauf des Kakaos erhoben werden sollten. Die Höhe der so zu erzielenden Einnahmen wie auch die Kostenbeteiligung der beiden Gruppen, die Konsumentenländer wollten sich nicht beteiligen, blieben weiter umstritten. Waren so viele andere Fragen, die hier nicht im Detail erörtert werden können, noch offen, so scheiterte die Konferenz schließlich an den unterschiedlichen Auffassungen über die Preisspanne, die durch das Abkommen verteidigt werden sollte, also an

der Diskussionen dieser Sitzungen lag übrigens auf der Lösung technischer Probleme, wie Fragen der Statistik, der Gradierungen, auch der Ausdehnung des Konsums. Vgl. dazu: Oertly, W.: Das Problem der Regulierung des Kakaoweltmarktes (in: Außenwirtschaft, Zürich, Juni 1966).

40 Fisher, Bart S.: The International Coffee Agreement. A Study in Coffee Diplomacy. New York 1972, S. 27.

41 Es sollte sich allerdings erst später herausstellen, daß das neue amerikanische Engagement gegenüber den Entwicklungsländern sich in erster Linie auf Lateinamerika (neben den Randstaaten des „kommunistischen Blockes“), weit weniger aber auf Afrika, bezog. Auch deshalb mag es dann zum Abschluß eines Internationalen Kaffeeabkommens (1962), das vor allem lateinamerikanische Länder begünstigen sollte, und nicht eines Kakaobündnisses gekommen sein, an dem in erster Linie westafrikanische Länder interessiert sind.

42 Der Abkommensentwurf: FAO, E/Conf. 49/R. 2; zur Konferenz: Bel, E. A.: The Geneva Cocoa Conference — A Failure (in: Confectionery Production, vol. 29, No. 12, December 1963); Gebhard, H.: Der Weltkakaomarkt und die Internationale Kakaokonferenz der Vereinten Nationen 1963 (in: Berichte über Landwirtschaft, N. F. Vol. 42, 1964); Oertly, W. V., a. a. O.

der Uneinigkeit über den Kern des Abkommens überhaupt. Vor der Konferenz war über die Preisspanne noch nicht offiziell gesprochen worden. In informellen Gesprächen hatten die Exportländer aber schon durchblicken lassen, daß sie an ein Preisband zwischen 27—33 cents/lb dächten, was jedoch von den wichtigsten Importländern abgelehnt wurde⁴³. Zu Beginn der Konferenz suchte der ghanaische Chefdelegierte, Sir Tsibu Darku, durch die Benennung eines hohen Ausgangspunktes, er nannte die Preisspanne von 31—44 cents/lb, den Produzenten noch eine Verhandlungsmarge zu schaffen⁴⁴. Während der Konferenz gingen Ghana und die anderen Produzentenländer jedoch auf 27 cents/lb als unteren Interventionspreis zurück. Die Konsumentenländer bestanden hingegen auf 19 cents. Nur einige waren bereit, als „letzten Kompromiß“, 20 cents zu akzeptieren. Ein Vermittlungsvorschlag des Konferenzvorsitzenden (23 cents) war daher für beide Seiten unakzeptabel. Die Konferenz war gescheitert.

3.4.3 DIE ZWEITE UND DRITTE KONFERENZ 1965—67

Indessen fielen die Kakaopreise weiter und die (wichtigsten) Produzentenländer, die sich schon 1962 in einer Cocoa Producers Alliance (CPA) organisiert hatten, suchten allein den Preis zu stabilisieren. Der Indikatorpreis, den sie anstrebten (190 £/t oder ca. 24 cents/lb), mußten sie nun erheblich niedriger ansetzen. Er lag jetzt etwa auf der Linie des Kompromißvorschlages des Konferenzvorsitzenden in Genf 1963. Die Verteidigung selbst dieses Preises gelang ihnen jedoch nicht. Ihr Verkaufsstreik vom Okt. 64—Febr. 65, der nicht von allen Mitgliedern konsequent eingehalten wurde, erwies sich als kompletter Fehlschlag, der durch eine, wie sich dann herausstellte, Rekordernte, zu einem noch nicht bekannten und bisher auch noch nicht wiederholten Preiseinbruch (Juli 1965: 12 cents/lb) führte⁴⁵. Dieser durch den cocoa hold-up offen ausgetragene Konflikt und die destabilisierenden Konsequenzen dieses Preisverfalls für die Produzentenländer konnte auch den Regierungen der Industrieländer nicht gleichgültig sein. Im April 1965 forderte daher der Board der UNCTAD, die im Juni 1964 von zunächst 55 Ländern gegründet worden war, einstimmig die Wiedereinberufung der Genfer Kakaokonferenz und die Einsetzung einer „Working Party of Prices and Quotas“. Auf der ersten Sitzung der Working Party, im Juni 1965 in Genf, forderten die Produzentenländer die Konsumentenländer auf, durch Aufhebung aller Zoll- u. d. sonstigen Handelshemmnisse gegen Kakao, beizutragen, den Markt zu stabilisieren, ohne sich durchsetzen zu können⁴⁶. Dennoch unterbreiteten sie auf der nächsten Sitzung, im Oktober 1965, einen noch weitergehenden Vorschlag, der zuvor auf einer Sitzung der CPA in Douala beschlossen worden war: Die Regierungen der Konsumentenländer sollten bei Preisverfall unter einem garantierten Minimumpreis, man dachte hier an 24 cents/lb, die Differenz in einen Spezialfonds einzahlen, aus denen sich die Produzenten bedienen können sollten. Wenn die Marktpreise hingegen über den

⁴³ Schutjer, W./Ayo, E. H.: Negotiating a World Cocoa Agreement. Analysis and Prospects (The Pennsylvania State University, College of Agriculture, Bulletin 744, October 1967, S. 24).

⁴⁴ Statement in Geneva, 26. 9. 1963, S. 6 abgedruckt in: CMB Newsletter, Accra, 1963, S. 6, abgedruckt in: CMB Newsletter, Accra, 1963, S. 6.

⁴⁵ Vgl. dazu ausführlicher: Hanisch, Rolf; Confrontation between Primary Commodity Producers and Consumers: The Cocoa Hold-up of 1964—65 (in: The Journal of Commonwealth and Comparative Politics, London, vol. XIII, No. 3, November 1975).

⁴⁶ Schutjer, W./Ayo, E. H., a. a. O., S. 31.

Minimumpreis steigen sollten, sollten die Produzenten ihren Kakao in der üblichen Weise vermarkten. Dieser Vorschlag wurde, mit einigen Einschränkungen, nur von einer Minderheit der Konsumentenländer, darunter Frankreich, akzeptiert. Die Mehrheit erklärte sich aber immerhin bereit, ein Abkommen für 1966/67 abzuschließen und erklärte wohl etwas zynisch ihre „volle Sympathie“ für „any combined action by producing countries for price stabilisation for the 1965/66 crop at a level considered reasonable by both consuming and producing countries“⁴⁷. Also eine Aktion, die gerade erst gescheitert war.

Auf der nächsten Sitzung der Gruppe, im Januar und März 1966, wurde die Zweite Kakaokonferenz, die im Mai/Juni 1966 in New York stattfand, vorbereitet. Die Verhandlungen drehten sich um ein Stabilisierungsabkommen durch ein Ausgleichslager und ein Verkaufsquotensystem. Nachdem Bemühungen, das Ausgleichslager durch „Dritte“, nämlich durch den IWF oder die Weltbank, finanzieren zu lassen, gescheitert waren⁴⁸, spielte diese Frage, wie auch wiederum das zu verteidigende Preisband, eine entscheidende Rolle auf der Konferenz. Weitgehende Einmütigkeit konnte schließlich über die Finanzierung, durch eine Exportabgabe von 1 cents/lb, über die Größe des Ausgleichslagers (250 000 t), den Mechanismus des Verkaufsquotensystems und den Umfang des Preisbandes (8—10 cents) erzielt werden. Unvereinbar waren aber nach wie vor die Vorstellungen über den Minimumpreis: Die Produzenten gingen mit einer Preisvorstellung von 26 cents/lb in die Verhandlungen, gaben dann aber bis 21—22 cents nach, wozu ihnen als wichtigstes Konsumentenland aber nur Frankreich entgegenkommen wollte. Die anderen Konsumentenländer beharrten auf 20 cents, die USA sogar nur auf 18 cents⁴⁹. Gescheitert war die Konferenz, obwohl, wie der ghanaische Verhandlungsführer, U. K. Hackman, feststellte, „for the first time in history, we found a majority of the consuming countries actually urging the necessity for a Cocoa Agreement“⁵⁰. Besonders erbittert zeigten sich die Produzentenländer über die USA, aber auch die BRD und Großbritannien, die für den Ausgang der Konferenz allein verantwortlich gemacht wurden. In der UN-Vollversammlung drangen sie nun darauf, die politische Bedeutung des prospektiven Kakaoabkommens anzuerkennen, die eine „politische Entscheidung“ erfordere, und die nicht allein auf technischen Konferenzen mit Delegierten mit beschränktem Mandat überlassen werden könnten (so der ghanaische und der kamerunische Delegierte, Wilmot und Beleoken⁵¹.

Nachdem auch informelle Gespräche zwischen den wichtigsten Kakaoproduzenten- und Konsumentenländern im Dezember 1966 keinen Fortschritt gebracht hatten, forderte die Vollversammlung der UN im gleichen Monat fast einstimmig den Generalsekretär der UNCTAD auf, möglichst bald die multilateralen Konsultationen über Kakao wieder einzuberufen⁵².

47 Report of the Working Party 1 on its special session, Geneva, TD/B/53, TD/B/C.1/17, S. 19/20, 18.—22. 10. 1965.

48 Considerations of the report of the working party 1 (Prices and Quotas) of the UN Cocoa Conference. TD/B/53, 26. 1. 1966.

49 Schutjer, W./Ayo, E. H., a. a. O., S. 34.

50 CMB Newsletter, Accra, No. 33, September 1966.

51 UN GA, 21 Session, 1497th plenary meeting, 17 Dec. 1966, in: Resolutions adopted by the GA during the 21st session. Supplement No. 16 (A/6316), New York 1967, S. 16 und S. 41.

52 Die Abstimmung lautete 111 für 1 Enthaltung. Eine weitere Resolution, „which calls upon all concerned in the consultations, particularly the major consumer countries, to do their utmost to arrive at an agreement on all outstanding matters“, begegnete hingegen erheblichen Reserven der direkt angesprochenen Ländergruppe: 90 dafür, 3 dagegen, 19 Enthaltungen. UN GA, a. a. O., S. 41 (Anm. 54).

1967 schien der Abschluß eines Abkommens dann tatsächlich in greifbare Nähe zu rücken. Ghana, an dessen Stabilisierung die USA, nach der Absetzung Nkrumahs (im Februar 1966), besonders gelegen war, vermochte diesen bisher entschiedensten Gegner von der politischen Notwendigkeit des Abschlusses eines Abkommens offenbar zu überzeugen. Die politischen Grundsatzgespräche dazu wurden bei einem Besuch Vizepräsident Humphreys, Mitte 1967 in Accra, geführt. Im August 67 konnten die Delegationen der beiden Länder in Genf ein Positionspapier erarbeiten, in dem sie sich auf einige grundsätzliche Punkte einigten: Das zu verteidigende Preisband sollte zwischen 8 und 10 cents/lb, der Minimumpreis bei 20 cents, der Interventionspreis bei 21 cents liegen. Jedes Exportland sollte entsprechend seiner Grundquote, eine Quote am Ausgleichslager erhalten, bis zu der es den Überschußkakao zum Minimumpreis an das Ausgleichslager verkaufen können sollte, wofür es aber erst nur 50 % in bar, den Rest dann beim späteren Weiterverkauf des Kakaos erhalten sollte⁵³. Obwohl namentlich die anderen Produzentenländer es ablehnten, diese Übereinkunft amtlich zur Kenntnis zu nehmen und auf ihrer Grundlage zu diskutieren, bereitete sie doch den Boden für ein „Memorandum of Agreement“, auf das sich die 14 wichtigsten Export- und Importländer auf einem Konsultativtreffen im Sept. — Okt. 67 verständigten. In diesem wurde ein Preisband von 20—29 cents/lb sowie die Regulierung durch Verkaufsquoten und ein Ausgleichslager festgelegt⁵⁴.

Die Kakao-Konferenz, die vom Nov. bis Dez. 1967 in Genf stattfand, wurde jedoch zunächst durch zwei Vorstöße belastet, die das ursprüngliche Problemfeld erheblich erweiterten: So forderte Brasilien den Abbau aller Hindernisse in Form von Steuern, Zöllen und dergleichen in den wichtigsten Industrieländern, die den Kakaokonsum einschränken würden. Ferner forderte es bis spätestens zum zweiten Jahr des vorgesehenen Abkommens den Abbau der EWG-Präferenzen für die assoziierten afrikanischen Staaten, worin es auch von den USA unterstützt wurde⁵⁵. Die Niederlande, der wichtigste Exporteur von Kakaozwischenprodukten, unterstützt von den USA, verlangten ihrerseits einen Artikel in das Abkommen einzufügen, in dem den Produzentenländern verboten werden sollte, ihren heimischen Industrien Kakaos unter den Weltmarktpreisen zu verkaufen und damit Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Ein Ansinnen, das von den Produzentenländern zurückgewiesen wurde, die sich diesen (allerdings für sie auch sehr zwiespältigen) Weg zum Aufbau eigener Verarbeitungsindustrien für den Weltmarkt offenhalten wollten⁵⁶.

Diese Fragen wurden deshalb zunächst zurückgestellt, und die Verhandlungen konzentrierten sich auf die im Memorandum of Agreement noch offenen Fragen. Es ging hier u. a. um die Fragen, 1. ob weitere Quotenkürzungen vorgenommen werden sollten, wenn der Indikatorpreis unter den Minimumpreis sinken sollte; 2. wer die Fracht- und Versicherungskosten bei Kakaoaufkäufen des Ausgleichslagers trägt; 3. welche Quoten von wem festgesetzt werden; 4. ob und in welcher Höhe die Verkäufe in den beiden ersten Quartalen jeden Jahres begrenzt werden sollen, solange die Quoten nicht in Kraft sind; 5. zu welchen Preisen

53 US-Ghana Understanding, TD/Cocoa 1/CONS/CRP. 1, 25 August 1967.

54 Cocoa Consultations, 25. September — 4. October 1967: Memorandum of Agreement, TD/COCOA.1/11, 25. October 1967.

55 TD/COCOA. 2/Ex/C.1/L. 24.

56 Executive Committee, 13th meeting, 19 December 1967, TD/COCOA. 2/Ex/SR. 1—13, S. 92.

(22 oder 24 cents) die Quoten wieder aufgehoben werden sollen⁵⁷. Nach intensiven Verhandlungen innerhalb der Gruppe der 14 schien eine Einigung in allen diesen Fragen möglich zu sein, als am vorletzten Tag der Delegierte der USA kategorisch erklärte, daß sein Land weiteren Quotenkürzungen unter 20 cents nicht zustimmen könne und der Minimumpreis von 20 cents sich auch als f.o.b.-Preis verstehen müsse, d. h. Fracht, Versicherung und dergl. müßten von den Exportländern getragen werden. Da man sich noch nicht vorstellen konnte, ein Abkommen ohne die USA abzuschließen, war auch diese Konferenz gescheitert. Entrüstet und enttäuscht erklärte der Vertreter Kameruns „Beleoken, auf der Schlußsitzung, that „... the meeting would go down in the United Nations history as one of the most immoral ones ever held⁵⁸, während der Delegierte der BRD, Gebhardt, noch einmal den „ernsthaften Wunsch“ seiner Regierung bekräftigen konnte, ein Abkommen abzuschließen⁵⁹.

3.4.4. DER LANGE WEG ZUR VIERTEN KONFERENZ 1968—1972

Einen erneuten Anstoß zur Wiederaufnahme der Kakaoverhandlungen gab die Dritte Welthandelskonferenz vom Februar bis März 1968 in Neu Delhi, die in einer Resolution den sofortigen Zusammentritt der Kakaokonferenz forderte⁶⁰. Indessen waren die Weltmarktpreise seit 1965 wieder ständig gestiegen und befanden sich 1968 über dem bisher vorgesehenen Preisband (Jahresdurchschnitt 34,4 cents/lb spot Ghana). Sie sollten auch im kommenden Jahr noch weiter steigen. Es zeigte sich nun, daß nicht mehr alle Produzentenländer vorbehaltlos die alten Eckdaten akzeptieren wollten. Auf der Sitzung der 14er Gruppe in Genf, im Juni 1968, forderte die Elfenbeinküste — und sie wurde darin von Frankreich unterstützt —, daß alle zusätzlichen Quotenkürzungen innerhalb von 17 Tagen, sobald der Minimumpreis überschritten wurde, aufgehoben werden⁶¹. Auch war der Elfenbeinküste die ihr zugedachte Basisexportquote zu niedrig, da sie ein umfassendes Neupflanzungsprogramm in Angriff genommen hatte, mit dem sie hoffte, ihre Produktion in kürzester Frist zu verdoppeln⁶². In einer Reihe von anderen Fragen vermochte man sich hingegen weitgehend zu einigen. So sollte der Minimumpreis als fob.-Preis verstanden werden. Im ersten Quotenhalbjahr sollten die Verkäufe 85 % der Jahresquote nicht übersteigen. Die Quoten sollten automatisch bei 24 cents aufgehoben, bei 22 cents gekürzt werden. Andere Fragen (Präferenzen, Anti-Dumping-Klausel, Stimmverteilung) konnten aus Zeitmangel nicht behandelt werden⁶³. Immerhin verhinderte diesmal die Haltung der beiden führenden frankophonen Staaten die Einberufung einer Vollkonferenz.

Erst ein Jahr später, im Juni 1969, kam es wieder zu einem Zusammentritt der 14er-Gruppe, die in informellen Gesprächen am Rande der 8. Session des „Trade and Development Board“ der UNCTAD im Jan. bis Februar 1969 vorbereitet worden war. Neben Quotenfragen, den Kontrollmaßnahmen, der Entscheidungsfindung im vorgesehenen „International Cocoa Council“ wurde die Behandlung

57 a. a. O., S. 116—117.

58 a. a. O., S. 120.

59 a. a. O., S. 123.

60 Eisemann, P. M.: L'accord international sur le cacao (in: *Annuaire Français de Droit International*, vol. XXI, 1975, S. 748).

61 The CMB Newsletter, Accra, No. 39, October 1968, S. 46.

62 West Africa, London, 5. 4. 1969.

63 Gordian, 1968/7, S. 320, ferner: TD/COCOA. 2/CONS/R. 5, 2 July 1967.

von Nicht-Mitgliedern diskutiert. Es war dieses Mal Brasilien, das eine Revision der schon als „abgehakt“ geglaubten Punkte verlangte. So forderte es einmal, daß das bisherige Preisband aufgehoben werde, da die alten Daten (20—29 cents) inzwischen von der Preisentwicklung (Jahresdurchschnitt 1969: 45,7 spot Ghana) überholt worden seien. Als neues Preisband schlug es 25—34 cents/lb vor. Ein Vorschlag, den andere Produzenten, wie etwa Ghana, durchaus mit Sympathie aufnahmen, die aber die Preisfrage aus taktischen Gründen erst nach Abschluß des Abkommens diskutiert sehen wollten⁶⁴. Andererseits forderte Brasilien, aus praktischen Erwägungen, vom Verkaufsquoten- auf ein Exportquotensystem überzugehen⁶⁵. Am Ende der Konsultationen verständigte man sich darauf, daß der Generalsekretär der UNCTAD, Perez Guerrero, Gespräche mit den einzelnen Regierungen führen sollte, um herauszufinden, ob ein genügendes Maß an Einmütigkeit über die wichtigsten anstehenden Fragen noch zu erzielen sei oder nicht.

Indessen zeigte die 13. Generalversammlung der CPA, die im Oktober 1969 in Yaounde stattfand, daß selbst zwischen den Produzenten nach wie vor noch keine Einigkeit bestand: Die Delegationen der Elfenbeinküste und Kameruns monierten die zu niedrigen Quotenansätze für ihre Länder. Brasilien stand allein mit seinen Preisvorstellungen⁶⁶.

Im Januar 1970 legte Perez Guerrero den Bericht über seine Konsultationen vor. Darin schlug er u. a., unter Zugrundelegung einer fünfprozentigen Inflation seit 1967, einen neuen Minimumpreis von 23 cents und einen Maximumpreis, der etwa in Höhe des aktuellen Maximumpreises (über 40 cents) liegen sollte, vor⁶⁷. Dieser Preisvorstellung vermochten zunächst aber weder die wichtigsten Konsumenten noch die Produzentenländer etwas abzugewinnen. Letztere hatten sich, im Rahmen der CPA, im März 1970 in Lomé, auf die brasilianische Forderung (25—34 cents/lb) verständigt⁶⁸. Erst im Juni 1970 kam es jedoch zu erneuten Konsultationen im Rahmen der Gruppe der 14, in der Einigkeit über die Ziele des Abkommens und über die Kompetenz des zukünftigen Exekutivausschusses erzielt werden konnte. Wichtige Fragen (Präferenzen, „Dumping“, Importe aus Nicht-Mitgliedsländern) blieben jedoch nach wie vor strittig bzw. wurden nicht einmal behandelt (wie z. B. die Preisfrage, Stimmengewichtung). Es dauerte wiederum ein Jahr, bis eine neue, die endgültig letzte Verhandlungs runde eingeleitet wurde, die besonders dringlich schien, da die Kakaopreise sich wieder einmal im Abwind befanden und 1972 im Jahresdurchschnitt mit 26,8 cents/lb spot Ghana um 22 Prozent niedriger als 1971 und um 41 Prozent niedriger als 1970 lagen. Entscheidende Impulse für diese Runde gingen von Frankreich aus. Auf der Finanzministertagung der Franc-Zone in Tanarive, im April 1971, sprach sich Giscard d'Estaing für den baldigen Zusammentritt der Kakaokonferenz und für den Abschluß des Abkommens aus⁶⁹. Es scheint auch zu Vereinbarungen über Inhalt und Vorgehen in der Abkommensfrage zwischen Frankreich und seinen westafrikanischen Partner- und Klientelländern gekommen zu sein.

67 Report of Secretary-General of UNCTAD on Cocoa Consultations, TD/COCOA. 2/CONS/R. 6, 21 Jan. 1970, S. 6.

68 Blackmann, Richard/Rake, Alan: What is holding up a cocoa agreement? (African Development, June 1970, S. 12).

69 Marchés tropicaux et méditerranéens, Paris, 10. 4. 1971.

64 West Africa, 5. 7. 1969; Gill & Duffus: Cocoa Market Report, No. 228, 15. 7. 1969

65 Technical Preparatory Meeting on Cocoa, 16. 6.—27. 6. 1969, TD/COCOA. 2/TPM/R. 6, 8 July 1969; Verein der am Rohkakaohandel beteiligten Firmen: Geschäftsbericht 1969/70.

66 West Africa, 4. 10. 1969; 8. 11. 1969.

Politisch agierte diese „Abkommens-Lobby“ nun auf zwei Ebenen: Die Produzentenländer suchten, im Rahmen der CPA und durch die CPA, Druck auf die unwilligen Konsumentenländer auszuüben. Das (relativ unbrauchbare) Mittel, das ihnen dazu zur Verfügung stand, waren „Tatarenmeldungen“ über neue unilaterale Aktionen der Produzenten. So ließ man im April 1971 verlautbaren, daß die CPA auf ihrer Sitzung in Accra beschlossen habe, keine Terminverkäufe für die nächste Ernte mehr vorzunehmen, „until market conditions appear favourable“⁷⁰. Im Juni 1971 verkündete ein Regierungssprecher in Abidjan, daß die CPA beschlossen habe, in der nächsten Kampagne 1971/72 nicht auf dem Weltmarkt zu verkaufen⁷¹. Im Juli und Sept. 1971 ließ man melden, daß man im Rahmen der CPA Einigkeit über ein Produzentenabkommen mit einem Stabilisierungsfonds, einem Exportquotensystem und Maßnahmen zur Konsumausweitung erzielt und eine gemeinsame Linie für die weiteren UNCTAD-Verhandlungen gefunden habe⁷². Die Zielrichtung des prospektiven Produzentenabkommens wurde auch im Communiqué nach der Lagos-Konferenz im Sept. 70 noch einmal deutlich formuliert: „The Alliance felt that the recommandation concerning an agreement among cocoa producers would strengthen the position of the producers in the world market and promote the common interests of member states⁷³. Indessen liefen die Verhandlungen im Rahmen der UNCTAD wieder an. Im Mai—Juni 1971 kam es zunächst zu informellen Gesprächen des Generalsekretärs mit der Gruppe der Produzenten- und Konsumentenländer, in denen sich der (frühere) brasilianische Vorschlag, ein Exportquotensystem einzuführen, allmählich durchzusetzen begann (ohne allerdings von allen akzeptiert zu werden).

Im September 1971 kam es zu formellen Konsultationen im Rahmen der Gruppe der 14. Dabei konnten in einer Reihe wichtiger Fragen kaum eine Annäherung erzielt werden: So lehnten die USA das Exportquotensystem nach wie vor mit der Begründung ab, daß allein die Verkäufer Einfluß auf die Preisgestaltung haben würden, weshalb diese und nicht die Verschiffung der Exporte kontrolliert werden müßten. Ein Argument, das nicht ganz falsch war, aber schwer praktisch durchzuführen sein würde (weshalb auch im Zucker- und Kaffeeabkommen Exportquoten festgelegt sind). Andererseits beharrten die USA und einige andere Länder (wie Kanada und die BRD) auf den 1967 festgelegten Minimumspreis von 20 cents/lb, während die Produzentenländer auf 25 cents bestanden, was nach ihrer Rechnung unter Berücksichtigung der inflationären Entwicklung und der Dollarabwertung innerhalb der vergangenen vier Jahre der damaligen Abmachung entsprochen hätte⁷⁴. Es konnte ferner keine Klarheit gefunden werden, welche Preise geschützt werden sollten, die Maxima und Minima oder die Mittelpreise. Während die großen Konsumentenländer genaue Funktionsmechanismen in das Abkommen einbauen wollten, wollten die Produzentenländer die meisten Entscheidungen dem Kakaorat bzw. dem Manager überlassen. Auch die Bezahlung für die Aufkäufe des Ausgleichslagers waren weiter umstritten: Während die Erzeugerländer den Minimumspreis sofort bei Verkauf an das Lager ausgezahlt bekommen wollten, gestanden die BRD und die Niederlande ihnen eine sofortige Bezahlung von 50 Prozent, die USA

70 The Financial Times, London, 23. 4. 1971.

71 Nachrichten für den Außenhandel, Köln, 11. 6. 1971.

72 The Financial Times, 26. 7. 1971; Blick durch die Wirtschaft, Frankfurt, 18. 9. 1971; Marchés tropicaux et méditerranéens, 25. 9. 1971; West Africa, 6. 8. 1971.

73 West Africa, 1. 10. 1971.

74 The Financial Times, 15. 12. 1971.

inzwischen sogar nur noch 20—40 Prozent zu⁷⁵. Allein fünf volle Tage soll über die Frage des Umrechnungsfaktors zwischen Kakaozwischenprodukten und Kakao-bohnen debattiert worden sein: Die Produzentenländer wollten einen möglichst hohen (nach dem Fettgehalt, Kakaobutter: Bohnen = 2,15), die Konsumentenländer einen möglichst niedrigen (nach dem Gewicht = 1,25) Umrechnungsfaktor zu grunde legen⁷⁶. Die Front der Konsumentenländer suchte nun Frankreich aufzubrechen, indem es die EWG-Staaten auf eine gemeinsame Linie für das Abkommen zu verpflichten trachtete. Durch die italienische Delegation ließ es in diesem Kreis ein Papier zirkulieren, das die Grundlage für ein gemeinsames Vorgehen dieses größten Konsumentenblockes wurde. Man einigte sich innerhalb der EWG-Staaten u. a. auf ein System der Exportquoten, auf die jährliche Festsetzung der Quoten durch den Kakaorat, auf ein automatisches Inkrafttreten der Exportquoten bei 26 cents, auf ihre Aufhebung bei einer Preisentwicklung über 26 cents, auf eine Preisspanne von 9—10 cents, die sofortige Auszahlung des Mindestpreises an die Produzenten bei Verkaufen an das Ausgleichslager⁷⁷. Diese EG-interne, aber offenbar informelle Abmachung traf auf den heftigen Widerstand der Sowjetunion und der USA, der ersteren, weil sie von der EWG gekommen war, die die SU zu dieser Zeit noch nicht anerkannt hatte, der USA vor allem, weil diese befürchteten, dadurch in die Isolierung gedrängt zu werden. Letztere forderten daher auch eine Sitzung aller wichtigen Konsumentenländer, die im Dezember 1971 in Genf mit elf Teilnehmerstaaten stattfand⁷⁸. In dieser kam es zu heftigen Zusammenstößen zwischen dem französischen und dem amerikanischen Delegierten, nicht jedoch zu einer Annäherung der Standpunkte. Einige Länder, berichtete die Financial Times (10. 12. 1971), zögerten hier, selbst ihre Preisvorstellungen auch nur zu diskutieren, „for fear that any price mentioned will be taken as a starting point by the producers who will then attempt to talk the level upward“.

Auch auf der Sitzung der 14er Gruppe, im Januar 1972, konnten keine nennenswerten Fortschritte erzielt werden. Die großen Konsumentenländer wollten daher die für Februar—März vorgesehene Vollkonferenz zugunsten weiterer Konsultationsgespräche noch einmal verschieben, wogegen sich die Produzenten- und die meisten anderen Konsumentenländer jedoch erfolgreich wehren konnten⁷⁹. Die Dritte Kakaokonferenz fand daher im März 1972 und ihre Fortsetzung in einer zweiten Phase, im September—Oktober 1972, statt. Für Ghana würde dies die letzte Konferenz sein, wenn nicht jetzt ein wirklicher Durchbruch erzielt werden könnte, kündigte dessen Vertreter Asante zu Beginn an⁸⁰. Doch nach langen und harten Verhandlungen kam es zu einer Einigung und zum Abschluß des ersten Internationalen Kakaoabkommens — gegen den Widerstand der USA, die sich zu einer Vertragsunterzeichnung nicht bereit erklärten.

Das Inkrafttreten des Abkommens hing nun von der BRD ab, die bisher eine ähnliche Position wie die USA vertreten, sich aber bis dahin immer mehr oder weniger erfolgreich in deren „Windschatten“ zu halten verstanden hatte. Dies war ihr nun nicht mehr möglich. Diese Entscheidung, zu der man sich nicht bekennen,

75 Interview: Wölki, 11. 11. 1971.

76 Interview: Wanner, Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie, Bonn, 11. 11. 1971.

77 Interview: Wanner.

Es nahmen teil: Belgien, die BRD, Frankreich, Italien, Japan, die Niederlande, Schweden, die Schweiz, die Sowjetunion, Großbritannien, die USA.

79 TD/COCOA. 3/SR. 1—8, 19 December 1972, S. 5.

80 TD/COCOA. 3/SR. 2, S. 10, 7. 3. 1972.

deren weltpolitischen Implikationen im negativen Fall man aber vermeiden wollte, suchte man nun durch einen formalen Trick zu umgehen: Man suchte darauf zu bestehen, daß das Abkommen erst bei einem Beitritt von Ländern, die sowohl 80 Prozent des Exportes als auch des Importes auf sich vereinigen, in Kraft treten sollte⁸¹. Da auf die USA allein 25,3 Prozent der Importe entfielen, wäre durch diese Klausel das Abkommen allein schon durch den Nichtbeitritt der USA gescheitert. Die anderen Länder konnten sich aber mit ihrer Ansicht durchsetzen, daß nur Regierungen, die Länder mit zusammen 70 Prozent der Importe vertreten, beitreten müßten. Damit lag die Entscheidung bei der BRD, auf die 11,9 Prozent der Weltimporte entfielen, die sich mit den Importen der USA zu einer Sperrminorität von 37 Prozent aggregiert hätten. Die Regierung in Bonn war in der Beitrittsfrage gespalten: Während das Landwirtschaftsministerium (BMELF), das Auswärtige Amt (AA) und das Entwicklungsmiesterium (BMZ), vorwiegend jeweils aus außen- bzw. entwicklungspolitischen Gründen, den Beitritt befürworteten, sperrte sich insbesondere das Wirtschaftsministerium (BMW), zu dem die Lobby des deutschen Kakaohandels und der Schokoladenindustrie den besten Zugang hat, weiterhin gegen den Beitritt, „solange die USA nicht beitreten“. Man suchte hier das Gespenst der Überproduktion und wachsender Überschüsse auf der einen und der Wettbewerbsnachteile der eigenen Industrie auf der anderen Seite an die Wand zu malen. „Ohne den ‚mäßigen Einfluß‘ der USA aufgrund ihrer Wirtschaftskraft werde aller Voraussicht nach dem Druck der Entwicklungsländer auf immer höhere Preise nicht standgehalten werden können“, hieß es z. B. in einer Vorlage dieses Ministeriums⁸². Die Befürworter des Abkommens konnten sich aber schließlich, unterstützt von der entwicklungspolitisch interessierten Öffentlichkeit, den beiden Kirchen, auch dem EG-Ministerrat, in dem Druck auf die Bonner Vertreter ausgeübt wurde⁸³, doch durchsetzen und die BRD trat dem Abkommen bei. Mit der BRD traten 28 weitere Importländer sowie die EG dem Abkommen bei. Diese Staaten repräsentieren 72,1 Prozent der Weltimporte. Da allerdings vier Länder (Belgien/Luxemburg, Italien, Kolumbien, Honduras), auf die zusammen 6,1 Prozent der Importe entfielen, zunächst nur ihre Bereitschaft bekundeten, dem Abkommen beizutreten, ohne dieses jedoch zu ratifizieren, trat es zunächst (am 30. Juni 1973) nur provisorisch in Kraft⁸⁴. Außer den USA, mit einer Quote von 25,3 Prozent traten noch neun weitere Importländer (Polen, Argentinien, Südafrika, Peru, Chile, Indien, Uruguay, Tunesien, Malaysia), mit einer aggregierten Quote von 3,1 Prozent, dem Abkommen nicht bei. Auf der Produzentenseite bestand hingegen keine Schwierigkeit, die Beitrittsquote zu erfüllen: Die sechs Mitglieder der CPA, die alle beitraten, brachten zusammen 92,9 Prozent der Exporte auf, dazu traten 13 weitere Exportländer bei, die, da sie weniger als 10 000 t bzw. Edelkakao exportieren, keine Quoten zugeteilt bekamen (also deren Beitritt für das Inkrafttreten des Abkommens auch unerheblich ist). Nur drei Länder (die Dominikanische Republik, Equatorial Guinea, Mexiko), mit einer aggregierten Quote von 7,1 Prozent, traten dem Abkommen nicht bei.

81 Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, 23. 10. 1972.

82 Süddeutsche Zeitung, München, 19. 12. 1972.

83 Nachrichten für den Außenhandel, 6. 12. 1972.

84 Die endgültige Ratifikation sollte auch während der Dauer dieses Abkommens durch diese Länder nicht mehr erfolgen: ICO Annual Report 1974/1975, S. 16.

4. DIE INTERNATIONALEN KAKAOABKOMMEN

4.1. DAS ABKOMMEN VON 1972

4.1.1. DIE BESTIMMUNGEN

Durch das Abkommen suchen die Mitgliedsländer den Kakaopreis innerhalb einer Bandbreite von 23—32 cents/lb durch die Einrichtung eines Exportquotensystems, eines Ausgleichlagers und u. U. durch die Verwendung von Überschusskakao in nicht-herkömmliche Bereiche zu stabilisieren: Alle Mitgliedsländer, die mehr als 10 000 t Kakao exportieren (ohne die Edelkakaoexporteure, die gleichfalls ausgenommen werden [Art. 33]), erhalten Basisquoten zugewiesen (Art. 30), die die Grundlage bilden für die Festsetzung der jährlichen Ausfuhrquoten durch den Kakaorat der Organisation (Art. 31). Preisschwankungen sollen nach festgelegten Indizes (durch einen „Indikatorpreis“) durch weitere Quotenkürzungen bzw. Verkäufe des Ausgleichlagers in Grenzen gehalten werden. So soll ein Preisverfall ab dem vereinbarten Mindestpreis + 4,5 cents (= 27,5 cents) unterbunden werden. Ab diesem Preis treten die Exportquoten (zu 105 Prozent) in Kraft, die dann, bei weiterem Preisverfall auf 100 Prozent (Mindestpreis + 3 cents), 95 Prozent (Mindestpreis + 1 cents), 90 Prozent (Mindestpreis) weiter heruntergesetzt werden. Ein Preisboom soll andererseits durch Aufhebung der Exportkontingente (Mindestpreis + 6 cents = 29 cents) und durch Aufnahme der Verkäufe aus dem Ausgleichslager (Mindestpreis + 8 cents = 31 cents) und insbesondere beim Maximalpreis verhindert werden. Wenn der Indikatorpreis dennoch sich vier Tage auf dem Mindest- und Maximumpreis hält, hat der Kakaorat weiter Maßnahmen zu beschließen (Art. 34).

Alle Ausfuhrländer verpflichten sich, ihre Produktion „in einem angemessenen Verhältnis zum Konsum zu halten“ (Art. 49), aber auch die regelmäßige Versorgung der Mitglieds-Importländer nicht durch willkürliche Restriktionen zu gefährden (Art. 44). Andererseits dürfen sie im ersten Halbjahr nicht mehr als 85 Prozent, im ersten Dreivierteljahr nicht mehr als 90 Prozent ihrer Quote ausführen (Art. 35/2).

Als Sanktionen bei Quotenüberschreitungen der Mitglieder sind vorgesehen: Bei Mehrexporten von weniger als 1 Prozent der Quote wird dieser Betrag im nächsten Jahr von der Quote abgezogen. Erst Mehrexporte von über 1 Prozent der Quote werden als Vertragsverletzung angesehen. Beim erstenmal soll dies gleichfalls zu einer Quotenkürzung im folgenden Jahr in gleicher Höhe sowie zur Verpflichtung führen, eine gleiche Menge an das Ausgleichslager (zu einem wesentlich reduzierten Preis, s. u.) zu verkaufen. Bei Wiederholung ist sogar die doppelte Menge an das Ausgleichslager zu verkaufen („wenn der Kakaorat nicht anders bestimmt“) (Art. 35/4—6).

Das Ausgleichslager soll eine maximale Kapazität von 250 000 t erhalten (Art. 37). Es wird in den beiden ersten Jahren durch eine Exportabgabe von 1 cents/lb finanziert. Danach soll diese Rate ermäßigt, oder, bei Ansammlung einer ausreichenden Kapitalmenge, ganz aufgehoben werden (Art. 38). Jedes Mitgliedsland erhält entsprechend seiner Exportquote einen potentiellen Anteil am Ausgleichslager. Bei Quotenkürzungen können die Ausfuhrmitglieder ihren Überschusskakao an das Ausgleichslager verkaufen. Sie erhalten dafür eine Abschlagszahlung von 10 cents/lb

fob bei Lieferung, die nach Ende des Quotenjahres u. U. noch um weitere 5 cents aufgestockt werden kann. Erst nach Verkauf des Kakao durch das Ausgleichslager zu Marktpreisen (und ab dem Mindestpreis + 8 cents) erhalten die Exporteure die Differenz (abzüglich den inzwischen angefallenen Kosten). Verkauft ein Mitglied mehr als den ihm zustehenden Anteil an das Ausgleichslager, erhält es sogar nur den Preis, der bei Verwendung des Kakao für nicht-traditionelle Zwecke zu erlösen ist (der wiederum aufgestockt werden kann, wenn der Kakao noch zu Marktpreisen verkauft wird) (Art. 39). Der Manager des Ausgleichslagers ist wiederum gehalten, Kakao für nicht-traditionelle Zwecke abzugeben, wenn die maximale Kapazität des Lagers von 250 000 t erreicht worden ist (Art. 45).

An „Sanktionen“ gegen Nicht-Mitglieder sind folgende Maßnahmen vorgesehen: Einmal verpflichten sich die Importländer aus exportierenden Nicht-Mitgliedern nicht mehr zu importieren, als sie im Durchschnitt der Jahre 1970–72 getan haben, was noch um die Hälfte reduziert werden muß, wenn der Indikatorpreis unter dem Minimumpreis fällt (Art. 54).

Exportierende wie importierende Mitgliedsländer verpflichten sich weiter, mit Nicht-Mitgliedern keine günstigeren Geschäfte abzuschließen als mit Mitgliedern. Bei Verkäufen oberhalb des Maximalpreises haben die Exportländer die Mitgliedsländer vor den Nicht-Mitgliedern zu bevorzugen (Art. 44). Ähnlich unverbindlich sind die Bestimmungen über die Ausweitung des Konsums. Hier heißt es lediglich, daß die Mitglieder die Notwendigkeit anerkennen, „schrittweise“ alle Hindernisse, die einer Ausweitung des Kakaoverbrauchs im Wege stehen, zu beseitigen, und daß der Rat diesbezügliche Empfehlungen an die Mitglieder geben und deren Verwirklichung auch regelmäßig überprüfen kann (Art. 50). Ferner kann für ein Werbeprogramm zugunsten des Kakaoverbrauchs in Ausfuhr- und Einfuhr ländern ein besonderer Ausschuß eingerichtet werden, dessen Kosten durch Beiträge der Ausfuhr länder gedeckt werden sollen, an denen sich die Einfuhr länder nur freiwillig beteiligen brauchen. Werbefeldzüge können auch nur mit Einwilligung des jeweiligen Landes, in denen sie beabsichtigt sind, durchgeführt werden (Art. 51).

Im Hinblick auf die Verwendung von Kakaoersatzstoffen kommen die Mitglieder überein, „Vorschriften für Kakaoerzeugnisse und Schokolade zu erlassen . . ., daß sie die Verwendung nicht aus Kakao gewonnener Stoffe anstelle von Kakao zur Irreführung der Verbraucher verbieten“. Zur Beachtung dieses Artikels kann der Rat einem Mitglied empfehlen, Maßnahmen zu treffen. Der Exekutivdirektor legt dem Rat einen Jahresbericht darüber vor, wie dieser Artikel beachtet wird (Art. 52). Bestimmungen über den Abbau von Präferenzen, wie sie vor allem Brasilien durchzusetzen versucht hatte, sind im Abkommen nicht enthalten, hingegen eine vage Formulierung über den möglichen Dumping von Kakaoerzeugnissen durch Exportländer, wie sie insbesondere die Niederlande gefordert hatte. Es wird anerkannt, daß die Entwicklungsländer durch die Industrialisierung und den Export von Endprodukten ihre Wirtschaft auf eine breite Basis zu stellen wünschen. Diese hätten dabei aber „eine ernstliche Schädigung der Kakaowirtschaft der Ausfuhr länder und der Einfuhr länder zu vermeiden“. Sollte ein Mitglied der Ansicht sein, daß die Gefahr der Schädigung seiner Interessen auf diesem Gebiet besteht, kann es mit dem anderen beteiligten Mitglied Konsultationen aufnehmen und dazu die guten Dienste des Kakaorates in Anspruch nehmen (Art. 53).

Die Durchführung des Abkommens obliegt der International Cocoa Organization (ICO) und deren Organen, dem Internationalen Kakaorat, dem Exekutivausschuß

sowie dem Exekutivdirektor und dem Personal (Art. 5). Die höchste Instanz ist der Internationale Kakaorat, in dem jedes Mitglied durch einen Delegierten vertreten ist (Art. 6). Die Delegierten sind jedoch mit einem unterschiedlich gewichteten Stimmrecht ausgestattet, das etwa ihrer Bedeutung als Import- bzw. Exportland entspricht (wobei auf beide Gruppen jeweils zusammen 1000 Stimmen entfallen) (Art. 10). Beschlüsse und Empfehlungen werden mit einer einfachen beiderseitigen Mehrheit gefaßt. Wichtigere Beschlüsse, die im Abkommen genau markiert sind⁸⁵, bedürfen allerdings einer „besonderen Abstimmung“. Hierbei besitzen die großen Export- und Importländer ein suspensives Veto, das wie folgt gehandhabt werden soll: Wird die erforderliche Mehrheit wegen der Ablehnung durch jeweils drei Ausfuhr- oder Einfuhrländer nicht erzielt, kann der Antrag, wenn der Rat dies mit einfacher beiderseitiger Mehrheit beschließt, erneut zur Abstimmung gestellt werden. Scheitert die erforderliche Mehrheit nun an jeweils höchstens zwei Ausfuhr- oder Einfuhrländern, kann es, durch Beschuß des Rates mit einfacher Mehrheit, zu einer dritten Abstimmung kommen, die als positiv gewertet wird, selbst wenn dann noch die erforderliche Mehrheit an jeweils einem Einfuhr- oder Ausfuhrland scheitern sollte (Art. 12/3). Der Rat tagt nur einmal in jedem halben Quotenjahr (wenn nicht eine außerordentliche Tagung einberufen wird) (Art. 9). Unterhalb des Rates arbeitet daher ein Exekutivausschuß, dem je 8 Import- und Exportländer angehören, deren Stimmrecht nach ihrem eigenen und dem ihnen von den im Ausschuß nicht vertretenen Mitgliedern übertragenen Stimmrecht gewichtet wird (Art. 16, Art. 18). Der Exekutivausschuß ist dem Rat verantwortlich und arbeitet nach dessen Weisungen. Er „beobachtet ständig die Entwicklung des Marktes und empfiehlt dem Rat die von ihm für zweckdienlich erachteten Maßnahmen“ (Art. 17/1, 2). Für die Durchführung des Abkommens und der Beschlüsse des Rates wird von diesem ein Exekutivdirektor und der Manager des Ausgleichslagers ernannt. Dem ersten untersteht das Personal der Internationalen Kakaorganisation.

4.1.2 DIE ARBEITSWEISE

Obwohl das Abkommen sich als untauglich erwies, die tatsächliche Marktentwicklung zu beeinflussen, begann es zu arbeiten: In London wurde ein Sekretariat geschaffen, in dem Ende des 2. Jahres (Sept. 75) neben dem Exekutivdirektor (dem Ghanaer U. K. Hackmann), dem Manager des Ausgleichslagers (dem Deutschen H. J. Fritze), 18 weitere professionals und 37 General Service Staff aus 20 Ländern tätig waren⁸⁶. Die Ausgaben der Organisation, die durch Beiträge der Mitglieder⁸⁷ aufgebracht werden, beliefen sich im ersten Jahr auf 418 866 £, im zweiten auf 632 177 £⁸⁸. Lediglich drei Mitgliedsländer, Algerien, Honduras und Venezuela, mit kaum 1 % der gesamten Beiträge, verloren ihr Stimmrecht, da sie ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkamen. Auch die Organe der ICO, der Kakaorat, der Exekutivausschuß und verschiedene vom letzteren eingesetzte Ausschüsse tagten regelmäßig, vermochten aber keine Entscheidungen vorzubereiten bzw. zu trif-

85 Art. 15/1, 4; 20/1, 3; 28/3; 29/2; 31/1; 34/2; 36/1; 39/90; 40/1; 42; 43/2a; 48/4.

86 ICCO: Annual Report 1974/75, S. 10.

87 ICCO: Annual Report 1973/74, S. 10 1974/75, S. 10.

88 Eisemann, P. M., a. a. O., S. 762 (Anm. 65).

fen, die die Organisation in die Lage versetzt hätten, zur Marktregulierung einzutreten. Die Anhebung des Preisbandes, im Aug. 1974, auf 29,5—38,5 cents/lb, erwies sich immer noch als unzureichend in bezug auf tatsächliche Marktentwicklung. Die jährliche Festsetzung der Exportquoten war daher unnötig (erfolgte aber dennoch). Auch über die Beseitigung der Hindernisse des Kakaokonsums und der Zurückdrängung der Kakaosubstitute (gemäß Art. 50 und 52) wurde im Kakaorat und im Exekutivausschuß zwar diskutiert, aber keine Entscheidungen getroffen. Die wenigen Entscheidungen, die gefällt wurden, kamen durch allgemeinen Konsensus zustande. Die Bestimmungen über ‚besondere Abstimmungen‘ u. dgl. kamen nicht zum Tragen⁸⁹. Hingegen wurden die Kontrollregeln für den internationalen Handel mit Kakaobohnen und Kakaoprodukten voll durchgeführt und auch die Abgabe von 1 cents/lb beim Export aus Erzeuger-Mitgliedsländern und beim Import aus Nicht-Mitgliedsländern erhoben. Obwohl der Handel die „erhebliche Mehrarbeit und nicht unwesentliche zusätzliche Kosten mit steigender Tendenz“ beklagte⁹⁰, es auch einige Anlaufschwierigkeiten gab, konnte die Einhaltung der Kontrollregeln mehr oder weniger reibungslos abgewickelt werden.

Nach dem ersten Jahr betrug das Guthaben 26,9 Mill. \$, nach dem zweiten 56,2 Mill. \$ und am Ende des dritten Jahres (Sept. 76) ca. 90 Mill. \$⁹¹. Damit stehen der Organisation Mittel zur Verfügung, die es ihr erlauben würden, wenn die Marktlage es erfordert, nach dem neuen Abkommen von 1975, 104 000 t nach dem neuen Mindestpreis (39 cents) oder sogar 163 000 t für den geringst möglichen Abschlagspreis (25 cents) aufzukaufen.

4.2. DAS ABKOMMEN VON 1975

Das Abkommen von 1972 lief am 30. Sept. 1976 aus. Schon im März 1975 beschloß der Kakaorat, daß das Abkommen unter der Schirmherrschaft der UNCTAD erneut verhandelt werden sollte. Zur Vorbereitung der Konferenz, die vom 22. September bis 17. Oktober 1975 stattfand, setzt es einen Ausschuß ein, der einen Abkommensentwurf vorbereiten sollte. Dieser Ausschuß tagte an zwei Sitzungen, im Juni und August 1975, und behandelte Änderungswünsche, die von der CPA, den Exporteuren als Gruppe, den EG-Staaten, der Schweiz, Chile und dem ICO-Sekretariat eingebracht worden waren⁹². An diesen vorbereitenden Gesprächen nahmen 14 exportierende und 19 importierende Mitglieder (darunter die EG) sowie 5 exportierende und 2 importierende Nichtmitglieder (darunter die USA) und 5 internationale Organisationen teil. Auf der eigentlichen Konferenz waren dann 63 Nationen vertreten.

Hauptgegenstand der Verhandlungen und der Kontroverse waren wiederum das neu festzusetzende — und durch das Abkommen zu verteidigende — Preisband. Die Produzenten suchten eine erhebliche Anhebung des Minimumpreises und irgendeine Art von Indexierung an die Weltinflation durchzusetzen. Die Konsumentenländer suchten hingegen die Anhebung in Grenzen zu halten und damit gleichzeitig eine Garantie für die Ausweitung der Anbaufläche sowie eine teilweise

89 Schreiben der ICCO, 9. 5. 1977.

90 Verein der am Rohkakao handelnden Firmen: Geschäftsbericht 1974/75, S. 11.

91 ICCO: Annual Reports; im Mai 1977 betrug das Guthaben 102 Mill. \$ (Schreiben der ICCO, 9. 5. 77).

92 ICCO: Annual Report 1974/75, S. 8.

Verwendung der angesammelten Finanzreserven des Ausgleichslagers für Projekte zur Produktionssteigerung einzusetzen⁹³.

Die ursprünglichen Preisvorstellungen (Mindespreis: 58 cents, Elfenbeinküste: 60 cents, mit einem Preisband von 25–30 cents), mit denen die Produzenten in die Verhandlungen gingen, lagen noch über dem Jahresdurchschnittspreis von 1975 (54,9 cents), und waren wohl mehr als taktischer Auftakt zu verstehen. Man ging auch sehr bald auf einen Mindestpreis von 50 cents zurück. Auch dann blieben die Positionen gegenüber den meisten Konsumentenländern allerdings noch sehr weit auseinander. So waren Kanada und die USA zunächst nur bereit, ein Preisband von 36–54 cents zu akzeptieren. Die Sowjetunion, die eine gemeinsame Verhandlungsführung aller Konsumenten forderte, schlug 37–51 cents vor. Man einigte sich schließlich auf ein Preisband ziemlich in der Nähe der Vorstellungen der Konsumentenländer, auf 39–55 cents, wobei nun der neue Minimumspreis etwa dem alten Maximumspreis (vom Aug. 1974) entsprach⁹⁴.

Lediglich die Elfenbeinküste, neben dem unwichtigeren Gabun, wollte unter diesen Bedingungen das Abkommen nicht unterzeichnen und beharrte auf 60 cents Minimumspreis. Eine Haltung, die zunächst nicht ganz ernst genommen wurde, dem sich später aber auch noch Togo, das zunächst unterzeichnet hatte, dann seine Unterschrift aber wieder zurückzog⁹⁵, anschloß. Kurz vor Ablauf der Frist erklärten aber auch diese Länder (erwartungsgemäß) ihre Bereitschaft zum Beitritt und ermöglichten somit das Inkrafttreten des Abkommens (zum 1. Okt. 76). Die goldene Brücke lieferte eine Bestimmung im neuen Abkommen (Art. 29/2), die eine Überprüfung des Preisbandes innerhalb des ersten Quotenjahres in Aussicht stellte und der Beschuß des Kakaorates, den Exekutivdirektor zu beauftragen, die Marktentwicklung in diesem Sinne zu überprüfen⁹⁶. Anders die USA, die bei ihrer Ablehnung verharrten und dem Abkommen nicht beitraten.

Begründet wurde dieses Mal der Rückzug mit dem Hinweis, daß die USA mit ihrer Auffassung, die Preise nur durch die Operationen des Ausgleichslagers in der vereinbarten Spanne zu regulieren, nicht aber auch durch das vorgesehene Exportquotensystem, sich nicht habe durchsetzen können. Den tatsächlichen Hintergrund der amerikanischen Entscheidung offenbarte aber etwas später der Ass. Treasury Secretary, Gerald Parsky (vor dem World Affairs Council in San Francisco). Nach diesem würden Warenabkommen „often prove an expensive waste of time because they frequently don't work. When prices are high, they will not be enforced by producers. When prices are low, there is no real control over supply . . . And if they do work . . . they are not in the United States economic interest, because they inevitably result in higher prices to the US and other consumers“⁹⁷. Ohne die USA traten 26 Importländer, die die Mindestquote mit 71,53 Prozent wieder knapp übertrafen, und 7 Exportländer, mit einer gemeinsamen Quote von 95,5 Prozent, sowie 7 weitere Exportländer bei⁹⁸.

93 Gill & Duffus: Cocoa Market Report, No. 263, June 1975, S. 7.

94 The Financial Times, 15. 10. 1975.

95 Marchés tropicaux et méditerranéens, 4. 6. 1976, S. 1460.

96 Gill & Duffus: Cocoa Market Report No. 270, 16. Sept. 1976, S. 9.

97 The Journal of Commerce, New York, 16. 1. 1976.

98 Als neue Mitglieder unterzeichneten das Abkommen Mexiko (auf der Export-) und Peru (auf der Importseite), Cuba, Gabun, Grenada, Angola, St. Lucia, Venezuela und Western Samoa (als Exportländer) und Algerien, Österreich, Chile, Honduras, die Philippinen und Rumänien (als Importländer), die dem Abkommen von 1972 noch angehörten, traten diesmal nicht bei.

Inhaltlich unterscheidet sich das Abkommen von 1975 gegenüber demjenigen von 1972 im wesentlichen nur in drei Punkten:

1. Die neu zu verteidigende Preisspanne liegt zwischen 39 und 55 cents (Art. 29/1).
Folgende Maßnahmen sind zu ihrer Verteidigung vorgesehen (Art. 34/2):

Indikatorpreis	Maßnahmen:
über 55 cents	Verkäufe des Ausgleichslagers in unbegrenzter Höhe
53—55	Verkäufe des Ausgleichslagers bis zu 70 Prozent der Exportquoten
47—53	weder wird das Ausgleichslager aktiv, noch sind Exportquoten in Kraft
45—47	Einführung der Exportquoten (100 Prozent)
42—45	Kürzung der Exportquoten auf 97 Prozent
39—42	Ausgleichslager kauft bis zu 4 Prozent der Exportquoten
unter 39	Ausgleichslager kauft bis zu seiner Höchstkapazität

2. Die Aufkaufbedingungen des Ausgleichslagers sind wesentlich verbessert worden.

Nach Art. 40/6 sind jetzt Zahlungen zu den geltenden Marktpreisen möglich oder (im Höchstfall) eine Abschlagszahlung von 25 cents bei Lieferung. Nach Ablauf des ersten Quotenjahres kann der Kakaorat beschließen, diese Abschlagszahlung noch weiter zu erhöhen.

3. Als Termin für mögliche Preisneufestsetzungen sieht Art. 39/2 das Ende des ersten Quotenjahres sowie das dritte Quotenjahr vor (wenn das Abkommen um 2 Jahre verlängert wird [Art. 75]). Auch „außergewöhnliche Umstände, die sich aus Erschütterungen der internationalen Wirtschafts- und Währungslage ergeben“, können zu einer Preisneufestsetzung führen (Art. 39/3).

Bisher haben auch diese Bestimmungen noch keine Wirksamkeit erreicht, da die Preise, insbesondere Ende 1976/77, wieder scharf angezogen und im Februar 1977 mit 220 cents/lb einen bisher (auch in realen Preisen gerechneten) Rekordstand erreichten, der über dreimal höher lag als zum Zeitpunkt des Abschlusses des Abkommens (im Okt. 1975). Erst nach zähen Verhandlungen, im Juli/August und noch einmal im September 1977, gelang es, das Preisband auf 65—81 cents/lb anzuheben (bei einem aktuellen Tagespreis von 176 cents/lb). Auch diese Preise werden allerdings akademisch bleiben⁹⁹.

5. BEWERTUNG UND AUSBLICK

Der Abschluß des Abkommens wurde letztlich nur möglich, da die Produzentenländer bereit waren, das zu verteidigende Preisband auf einem sehr niedrigen Niveau zu akzeptieren. Verfolgt man die Vorstellungen über den Mindestpreis in den Verhandlungen während dieser anderthalb Jahrzehnte, so zeigt sich, daß lediglich die Produzentenländer erheblich von ihren ursprünglichen Forderungen abgerückt sind. Die Konsumentenländer haben hingegen nur sehr zögernd ursprüngliche Positionen aufgegeben — trotz anhaltender weltweiter Inflation, die

99 Die Produzenten hatten 75—91 cents/lb gefordert. West Africa, 1. 8. 1977, 8. 8. 1977, 26. 9. 1977.

eine kontinuierliche Heraufsetzung der Indikatorpreise, ohne diese materiell unbedingt zu verbessern, geboten hätten. So stieg in den USA der Großhandelspreisindex von 1967 bis 1972 auf 119,1 (1954: 87,6, 1967: 100), um dann bis 1975 bis auf 174,9 anzusteigen.

Tabelle 3:

Mindestpreisvorstellungen in den internationalen Kakaoverhandlungen (cents/lb)

	Produzenten	Konsumenten	Vermittlungsvorschläge
1957	35 *		
1963	27	19/20	23
1966	21—22	20 (18 **)	
1967		20	
1969	25 *	20	
1970	25	20	23
1972 Abkommen		23 (— 32 Maxima)	
1974 August		29 (— 38,5 Maxima)	
1977 Abkommen		39 (— 55 Maxima)	
1975 September		65 (— 81 Maxima)	

*Brasilien

**USA

Quelle: vgl. Text

Der Mindestpreis von 23 cents/lb wurde — so seit 1954 — in den 19 Jahren (bis einschließlich 1972) nur fünfmal im Jahresdurchschnitt erreicht bzw. unterschritten, der Maximalpreis von 32 cents gerade viermal überschritten. Seit 1973 bewegt sich der Preis erheblich über diesem zu verteidigenden Preisband und dem Maximalpreis.

Die aufgezeigte Entwicklung ist auf die Angebot—Nachfrage-Relation auf dem Kakaomarkt (d. h. genauer auf die relative Verknappung des Angebots als Konsequenz der depressiven Preisentwicklung der sechziger Jahre) zurückzuführen. Sie schlägt andererseits längst nicht so eindrucksvoll zu Buche, wenn man sie in Beziehung zu der allgemeinen inflationären Entwicklung in den wichtigsten Industriestaaten (und Kakaokonsumenten) setzt. So hat die FAO die Kakaoweltmarktpreise mit dem Großhandelspreisindex in 18 Kakaokonsumentenländern discountiert. Dabei zeigte es sich, daß die hohen Kakaoweltmarktpreise des Jahres 1975, die in den vergangenen 22 Jahren nur zweimal übertroffen worden waren (1954, 1974), in den nationalen Währungen und zu realen Preisen durchaus nicht besonders hoch waren: Im Gesamtdurchschnitt der untersuchten Ländergruppe lagen sie real niedriger als in 12 der vergangenen 22 Jahre (vgl. dazu Tabelle 4 mit den Zahlen für die relevanten Länder). Mit anderen Worten: Während die Kakaoweltmarktpreise 1973—75 mit 58,4 cents um 110 Prozent über dem Durchschnitt der Jahre 1970—72, gar um 184 Prozent der Baissejahre 1964—66 und um 46 Prozent über den Hausejahren 1954—56 lagen, erreichten sie in den jeweiligen

(realen) Preisen von 1970 in den USA einen nur um +56%, +76% höheren bzw. um -11% niedrigeren Stand. In der BRD lauteten die entsprechenden Werte sogar nur noch +33%, +33%, -15%; in England +18%, +44%, -25% (vgl. Tabelle 4).

In diesem Licht erscheinen die in den Abkommen vorgesehenen Preise als unrealistisch, ungerecht und ungerechtfertigt.

Der Preis für den Abschluß des Abkommens war also, daß durch dieses unmittelbar kein realer Einfluß auf die Preisentwicklung genommen werden konnte. Welchen Nutzen hätte das Abkommen den Produzenten aber gebracht, wenn die Preise in den vergangenen Jahren dennoch nicht weiter gestiegen, sondern gefallen wären, gefallen unter Markierungen, die Maßnahmen zur Preisstabilisierung vorgesehen hätten (27,5 cents Einsetzung der Exportquoten, 23 cents Mindestpreis)? Mit einiger Sicherheit wäre es zunächst bei den vorgesehenen Exportquotenkürzungen, die anteilig an den (sechs) wichtigsten Erzeugern zugewiesenen Grundquoten vorgenommen werden sollten, zu erheblichen Konflikten zwischen diesen gekommen, die möglicherweise auch von dieser Seite die Funktionsfähigkeit des Abkommens auf eine harte Probe gestellt hätten. Kürzungen der Grund- und Exportquoten hatten nämlich insbesondere Brasilien und die Elfenbeinküste, aber auch Kamerun, deren tatsächliche Produktion 1972—75 erheblich über der ihnen zugewiesenen Quote lag, wesentlich mehr belastet, als etwa Nigeria oder gar Ghana, deren Produktion in dieser Zeit erheblich unter ihrer Quote lag (vgl. Tabelle 5).

Sehen wir von diesem möglichen Konflikt und seinen Folgen einmal ab, so wäre der ökonomische Nutzen, namentlich des ersten Abkommens, d. h. der Effekt, den es auf eine Stabilisierung der Preise und besonders der Exporteinnahmen der Produzenten gehabt haben könnte, äußerst gering gewesen. Nicht nur, weil die Maßnahmen zur Stabilisierung der Preise erst auf einem sehr niedrigen Niveau ansetzen, sondern auch, weil die Verkäufe an das Ausgleichslager zwar u. U. marktentlastend und damit auch mittelbar u. U. preis- und einkommensstabilisierend wirken können, eine unmittelbar einkommensstabilisierende Wirkung davon allerdings nicht ausgeht, solange die Verkäufe an das Ausgleichslager nur mit einem Betrag weit unterhalb des Minimumspreises (und möglicherweise auch des aktuellen Marktpreises) unmittelbar kompensiert werden. Folgendes Beispiel mag dies verdeutlichen: Ghana hat 1973/74 343 000 t Kakaobohnen exportiert und dafür 447 Mill. \$ (d. h. 1381 \$ t oder 62 cents/lb) eingenommen. Hätte Ghana diese Menge zum Mindestpreis von 23 cents/lb (oder 506 \$/t) verkaufen müssen, hätte es nur 173,5 Mill. \$ eingenommen. Wäre es noch gezwungen gewesen, diesen Mindestpreis durch Exportkürzungen für den Markt durch Verkäufe an das Ausgleichslager zu verteidigen, hätte es gerade 157,8 Mill. \$ eingenommen¹⁰⁰. Die Einnahmen Ghanas wären in diesem Jahr also um 61 Prozent bzw. sogar 65 Prozent niedriger als die tatsächlichen Einnahmen gewesen. Ein Ergebnis, das dem tatsächlichen Preisniveau gegenübergestellt werden muß, das real kaum erheblich über dem realen Durchschnittspreis in den meisten wichtigen Konsumentenländern lag: In der BRD und den Niederlanden entsprach er etwa dem Durchschnitt der Jahre 1954—75, in England lag er um 7 Prozent, in den USA um 25 Prozent darüber (vgl. Tabelle 4).

¹⁰⁰ Die Einnahme von 157,8 Mill. \$ ergeben sich durch Verkauf von 252 000 t auf dem Markt für 23 cents/lb (127,5 Mill. \$) sowie der Abgabe von 91 000 t für 10 + 5 cents/lb an das Ausgleichslager (30,3 Mill. \$)

Tabelle 4:

Die „realen“ Kakaoweltmarktpreise 1954—1975

Weltmarktpreis discountiert mit den nationalen Großhandelspreisindexen
(1970 = 100)

	Preis *	BRD New York: DM cents/lb	Niederlande Gulden	England Pence	USA Cent	Frankreich Franc
1954	57,8	2,6	2,6	24	65	3,4
1955	37,5	1,7	1,8	16	45	2,3
1956	25,6	1,2	1,2	12	32	1,6
1957	28,3	1,3	1,4	13	34	1,8
1958	38,6	1,8	1,9	19	46	2,5
1959	31,8	1,5	1,6	15	38	1,1
1960	26,3	1,2	1,3	12	31	1,6
1961	22,0	1,0	1,0	10	26	1,3
1962	20,8	0,9	1,0	10	24	1,2
1963	24,7	1,1	1,1	12	29	1,4
1964	22,5	1,0	1,0	10	27	1,3
1965	16,1	0,7	0,7	7	19	0,9
1966	23,0	1,0	0,9	10	26	1,3
1967	26,3	1,1	1,0	12	30	1,4
1968	31,5	1,4	1,3	15	35	1,7
1969	39,5	1,7	1,6	18	43	2,2
1970	29,7	1,1	1,1	13	33	1,7
1971	24,0	0,8	0,8	10	24	1,3
1972	28,6	0,9	0,9	11	27	1,4
1973	50,7	1,2	1,2	14	49	1,9
1974	69,7	1,4	1,4	14	49	2,1
1975	54,9	1,1	1,1	11	36	1,7

*(Jährlicher) Durchschnitt des Weltmarkttagespreises für die aktiven Terminmonate in New York

**11,8 im Durchschnitt in 22 Jahren für 18 Länder

Quelle: FAO: Cocoa Statistics, vol. 8, No. 3, July 1965, p. 17

ICCO: Quarterly Bulletin of Cocoa Statistics, vol. II, Nu. 4, Sept. 1976,
p. 43

Viton, A: Statement before the UN Conference to renegotiate the International Cocoa Agreement (abgedruckt in: Verein der am Rohkakao-handel beteiligten Firmen e. V.: Geschäftsbericht 1975/76, A 1, 11/12).

Auch den Produzentenländern werden diese Unzulänglichkeiten des Abkommens nicht entgangen sein. Ihre Bereitschaft, dennoch zu unterzeichnen, mag daher auf der Überlegung beruht haben, die Legitimität der Marktregulierung mittels internationaler Vereinbarung erst einmal anerkannt zu finden und eine Organisation

Tabelle 5:

Grundquoten nach dem Abkommen und tatsächliche Produktion

	Produktion							
	Grundquote	1972/73		1973/74		1974/75		
Ghana	580,9	36,7 %	415,7	34,7 %	343,0	28,2 %	381,0	29,0 %
Nigeria	307,8	19,5 %	241,1	20,1 %	215,0	17,7 %	214,0	16,3 %
Elfenbeinküste	224,0	14,2 %	185,4	15,5 %	210,0	17,2 %	241,0	18,4 %
Brasilien	200,6	12,7 %	158,7	13,3 %	242,4	19,9 %	265,5	20,2 %
Kamerun	126,0	8,0 %	106,9	8,9 %	110,0	9,0 %	118,0	9,0 %
Togo	28,0	3,8 %	18,6	1,6 %	16,5	1,4 %	15,0	1,1 %
Mitglieder	1467,3	92,9 %	1126,4	94,1 %	1136,9	93,4 %	1234,5	94,1 %
Dominikan. Rep.	47,0	3,0 %	31,3	2,6 %	40,7	3,3 %	33,2	2,5 %
Equatorial-Guinea	38,7	2,4 %	10,0	0,8 %	12,0	1,0 %	12,0	0,9 %
Mexiko	27,0	1,7 %	29,6	2,5 %	28,1	2,3 %	32,0	2,4 %
Quotenländer	1580,0	100,0 %	1197,3	100,0 %	1217,7	100,0 %	1311,7	100,0 %
andere Länder			215,7		231,3		237,3	
Ges. Produktion			1413,0	118,0 %	1449,0	119,0 %	1549,0	118,0 %

Quelle: ICCO: International Cocoa Agreement 1972, London, S. 23 (Annex A);

ICCO: Quaterly Bulletin of Cocoa Statistics.

mit einem entsprechenden Instrumentarium aufzubauen, die dann erst später schrittweise weiter zu verbessern wäre. Aus eben dieser Überlegung werden andererseits gerade die USA es vorgezogen haben, schließlich sowohl dem ersten als auch dem zweiten Abkommen fernzubleiben.

Immerhin hat das zweite Abkommen schon eine gewisse Verbesserung der Aufkaufbedingungen für Kakao durch das Ausgleichslager gebracht. Auch dürfte die eingespielte Administration und die angesammelten Rücklagen durchaus günstige Bedingungen für den ‚Ernstfall‘ sein. Dieser ist absehbar, worüber die gegenwärtige Hause nicht hinwegtäuschen sollte. Spätestens in den 80er Jahren wird ihr wieder eine Baisse folgen. So prognostiziert die ICCO in einer kürzlich veröffentlichten Studie¹⁰¹ eine moderate Produktionsausweitung von 3,6 Prozent p. a. bis in die 80er Jahre, dann aber ein Produktionswachstum von 6,8 Prozent jährlich. Während es 1979/80 den realen Gleichgewichtspreis, bei dem Angebot und Nachfrage ausgeglichen sind, bei nur noch 30 cents sieht, würde 1984/85, bei einer erwarteten Produktion von 2,3 Mill. t., die Nachfrage selbst zu Preisen von 30 cents nicht mehr ausreichen, d. h. der Preis wird dann wahrscheinlich noch tiefer fallen. Erst dann wird sich erweisen, ob das Abkommen ein geeignetes Instrument ist, die Preisbewegungen zunächst nach unten und später u. U. (nach Aufbau eines Ausgleichslagers) nach oben abzuschwächen.

¹⁰¹ ICCO: Study of Cocoa Production and Consumption Capacity, Lonson, 19 August 1975, ICC/5/8, STC/18.

Tabelle 6:

Zukünftige Produktion und Verbrauch von Kakao (Mill. t)

	1974/75	1979/80	1984/85
Produktion	1,51	1,79	2,30
Konsum (in den US-Preisen von 1975)			
30 cents		1,95	2,17
50 cents		1,79	1,99
70 cents		1,65	1,86

Quelle: ICCO: Study of Cocoa Production and Consumption Capacity, London, 19 August 1975, ICC/5/8, STC/18.

Folgt man der Prognose der ICCO, die sicherlich durch viele kaum vorhersehbare bzw. berechenbare Variablen relativiert werden muß, aber immerhin der starken Produktionsausweitung der letzten Jahre Rechnung trägt, so wird dies allerdings nicht sehr leicht sein. Es ist daher auch dieses Mal (wie schon in den 50er Jahren) mehr als ungewiß, ob die Anstrengungen und Investitionen der Kakao produzierenden Länder der letzten Jahre sich ökonomisch tatsächlich verwerten lassen. Verantwortlich für diese unkoordinierte und unkontrollierte Produktionsausweitung sind aber nicht nur die einzelnen Erzeugerländer, die im Rahmen der CPA auf diesem Gebiet schlicht versagt haben, sondern auch der Kakaohandel und die Schokoladenfabrikation in den Metropolen, die, aus wohlverstandenem Eigeninteresse, dazu immer wieder gedrängt haben, sowie die internationalen ‚Entwicklungs hilfegeber‘ (wie etwa die Weltbank), die diese Ausweitung massiv gefördert haben.

Der Kakaoweltmarkt und die zähen, jedoch bisher vergeblich gebliebenen Bemühungen, ihn durch internationale Kooperation zwischen Produzenten- und Konsumentenländern, zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, zwischen Nord und Süd, zu regulieren, machen deutlich, 1. wie schwierig es ist, den Weltmarkt auf internationaler Ebene für Entwicklung und Fortschritt auch in den rohstoffproduzierenden Entwicklungsländern zu bändigen und zu instrumentalisieren¹⁰², 2. wie weit wir tatsächlich noch von einer „Weltinnenpolitik“ entfernt sind, wie sie von Politikern der Metropolen immer wieder postuliert und beschworen wird, so etwa, wenn man die internationalen Kakaomarkt- und dem nationalen Agrarmarktregulierungen u. ä. vergleicht¹⁰³. Hier wird auch deutlich, daß der Weg zu einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ noch weit ist, in der auch den schwächeren rohstoffexportierenden Entwicklungsländern im Einklang mit einem allgemeinen weltwirtschaftlichen Wachstum steigende und stabile Rohstoffexporteinnahmen ermöglicht werden.

102 Damit soll nicht unterstellt werden, daß eine Lösung der Globalprobleme der Entwicklungsländer (Verbesserung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung, Überwindung der strukturellen Heterogenität, Erhöhung der Produktivität und des sich selbst tragenden Wachstums) von der Weltmarktebene und insbesondere durch die Regulierung der Rohstoffmärkte erzielt werden könnte. Regulierte Rohstoffmärkte mit allgemein höheren und stabileren Rohstoffpreisen können nur die Verfügungsmasse erweitern, deren entwicklungspolitischer Effekt jedoch abhängig von ihrer Verteilung und Verwendung in den jeweiligen Entwicklungsländern ist. Die Lösung des Problems der entwicklungspolitisch adäquaten Verteilung und Verwendung der Rohstoffeinnahmen scheint dem Verfasser letztlich sogar bedeutsamer als die Reform des Weltmarktes selbst. Diese Problematik war jedoch nicht Gegenstand dieses Aufsatzes.

103 Es ist nicht zu sehen, wie man im Abschluß des (ersten) Kakaobündnisses einen „wichtigen Fortschritt für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern und den Industriestaaten“ sehen kann und wie die Entwicklungsländer ihrem „Ziel, Hilfe durch Handel zu ersetzen, näher“ gekommen seien, wie dies Krappel postuliert, vgl. dazu: Krappel, Franz: Die Havanna Charta und die Entwicklung des Weltrohstoffhandels. Berlin 1975, S. 95.

The right to foreign aid and the changing international economic law

By HERMANN WEBER

The important question, whether the developing countries have a right to foreign aid is often tested under the standards of Article 38 of the Statute of the International Court of Justice, but is answered in a negative sense. Even those authors who recognize new elements of law in the quasilegal functions of international organs and organizations, especially of the United Nations, or in the urgent problems of the Third World don't concede to the developing countries a quality of their claims other than that of a "soft Law".

But state practice is not reflected in this opinions. After the developing countries gained political independence they had to recognize that they were far away from their aim of economic independence. They had to decide between self-reliance and co-operation with industrialized countries, often identical with the colonial powers. They decided for co-operation and this involved the tacit renunciation to complete decolonization. This can best be seen in the investment practice of the developing countries, but also in the manner in which they nationalized foreign investments in recognition of the duty to pay appropriate compensation. The practice of the developing countries to favour and to control foreign investments and also to protect them from nationalization without compensation corresponded to the essential interest of the industrialized countries which sought to maintain their markets and the principles of world trade.

On the other hand the developing countries expected that their self-restriction in exercising sovereign rights over national resources would be honoured by the industrialized countries. The result was the modification of classical international minimum standard rules, i. e. the rule to pay full compensation in cases of nationalization, and the creation of a new rule that the industrialized countries have the legal duty to assist the developing countries in solving their development problems — modification which is sanctioned by the UN-practice, especially by resolution 1803 (XVII).

Cocoa politics — the bargaining between less developed industrial countries to regulate a commodity market

By ROLF HANISCH

During the colonial period most LDC's changed into raw material producers and exporters, which situation makes them at present heavily dependent and vulnerable in nearly all aspects of their economic life. Nearly none of them — at least in Africa — has tried to break through this structural dependency dissociating itself from the world market. Instead, they all try to integrate even more in the world market through various attempts to increase their share in the international market, by nationalizing the benefits accruing internationally and especially by uplifting and stabilizing the world market prices.

The cocoa world market is one of those commodity markets which is characterized by heavy and erratic price fluctuations. Its geographical concentration in about half a dozen main producer and half a dozen main consumer countries was

followed in the last decades by an organizational concentration, too: The states in the producing countries took over the monopoly selling function on the one side and the buyers and intermediate consumers (trades, chocolate producers) became more and more concentrated businesswise. Since the middle of the 1950s the producers have been trying to convince the consumer countries, especially the big ones, of the necessity to regulate the cocoa market through an international commodity agreement. It took them nearly 17 years until they were able to conclude this agreement (in 1972), once renewed in 1975. The essay records the history of these negotiations and tries to focus on the positions of the various interested parties (governments of producer and consumer countries, private traders and manufacturers, international bureaucracy) and their negotiating techniques.

Finally the legal instruments of the agreements of 1972 and 1975 are discussed. It is shown that producers and consumers — with the exception of the USA — have been able and willing to establish another international bureaucracy and collect some stabilizing funds, which might be potentially useful instruments to regulate the market in the future. But until now they have been unable to agree on a price range with some relevance to the actual market prices. This case study may be an indication how difficult it is to regulate a commodity market through an international consumer-producer action and further how far away we still are from a “New International Economic Order” which is on the agenda of so many conferences now.