

# BERICHTE UND URKUNDEN

## Das Internationale Kakaoabkommen 1972

### Zum Rechtsstand der internationalen Warenabkommen

#### 1. Vertragsabschluß

Nach 16jährigen Konsultationen und Bemühungen um ein internationales Marktstabilisierungsabkommen für den zu den unstabilsten Rohstoffsektoren gehörenden Kakaohandel wurde während des zweiten Teils der UN-Kakao-Konferenz 1972 am 21. Oktober 1972 der Text eines Internationalen Kakaoabkommens angenommen und zwischen dem 15. November 1972 und dem 15. Januar 1973 von 41 Staaten und der EWG unterzeichnet<sup>1)</sup>.

Die UN-Kakao-Konferenz war zum ersten Mal im Herbst 1963 zusammengetreten und hatte damals über einen von der Kakao-Studiengruppe der FAO vorgelegten, auf einem System von Verkaufsquoten beruhenden Vertragsentwurf keine Einigung erzielen können<sup>2)</sup>. Die von der Resolution A.II.1. der UNCTAD I (1964) eingeleiteten Maßnahmen zur Förderung internationaler *commodity arrangements* und die UN-Kakao-Konferenzen von 1966 und 1967 führten im Dezember 1967 zur einstimmigen Annahme eines "Memorandum of Agreement" über gewisse in ein Kakaoabkommen aufzunehmende Grundsätze des Quoten- und Preissystems. Seit 1967 fanden kontinuierlich weitere Konsultationen über die noch offenen Probleme wie z. B. die von den Erzeugerländern abgelehnte Einbeziehung der verarbeiteten Kakaoprodukte in die Exportquoten statt<sup>3)</sup>. Die Resolutionen 16 (II) der UNCTAD II (1968), 2626(XXV) und 2820(XXVI) der UN-Generalversammlung und 85(XI) des UNCTAD-Rats betonten wiederholt die Notwendigkeit des baldigen Abschlusses eines Kakaoabkommens. Die im März

---

<sup>1)</sup> Vertragstext: TD/Cocoa 3/9, März 1973. Vgl. auch: Journal of World Trade Law (JWTL) 1973, S. 129 ff.

<sup>2)</sup> Hierzu: U. Wassermann, Towards an International Cocoa Agreement, JWTL 1968, S. 521 ff.

<sup>3)</sup> Vgl.: TD/Cocoa, 3/CRP. 1, 1972.

1972 neu eröffnete UN-Kakaokonferenz wurde von UNCTAD-Generalsekretär Perez Guerrero u. a. mit dem Hinweis auf die aus der geringen Angebots- und Nachfrageelastizität resultierenden, extremen Schwankungen der Kakaopreise (1955 57,7, 1965 16,5, 1969 41, 1971 25, April 1973 55,5 US-cents pro Pfund) sowie auf die für viele Entwicklungsländer zentrale Rolle stabiler Kakaopreise eingeleitet<sup>4)</sup>. Nach der im März 1972 erreichten Einigung auf eine Reihe von *agreed conclusions*<sup>5)</sup> und der in Res. 49(III) vom 19. Mai 1972 enthaltenen, eindringlichen Aufforderung der UNCTAD III (1972) zum Abschluß des Kakaoabkommens konnten sich die Vertreter aus insgesamt 55 Ländern auf dem 2. Teil der Kakaokonferenz schließlich auch über die bis dahin umstrittenen Mindestpreise einigen.

Zu den 41 Unterzeichnerstaaten gehören sechs der insgesamt neun wichtigen Exportländer (Ghana, Nigeria, Elfenbeinküste, Brasilien, Kamerun, Togo) mit einem Anteil von 92,9% an den — entsprechend der Weltkakaoproduktion seit 1964/65 festgelegten — »Basisquoten« und 35 Einfuhrländer mit einem Anteil von 69,83% an der Weltkakaoeinfuhr (die USA als weltgrößter Kakaoimporteur haben das Abkommen wegen der ihrer Ansicht nach zu hohen Mindestpreise nicht unterzeichnet). Nach Art. 67 soll das Kakaoabkommen am 30. April 1973 oder innerhalb von zwei Monaten danach endgültig bzw. provisorisch in Kraft treten

“if by that date Governments representing at least five exporting countries having at least 80 per cent of the basic quotas as set out in Annex A and Governments representing importing countries having at least 70 per cent of total imports as set out in Annex D have deposited their instruments of ratification, acceptance or approval with the Secretary-General of the United Nations” bzw. “(or) have indicated that they will apply this Agreement provisionally”.

Im Februar 1973 stimmten die Unterzeichnerstaaten jedoch dem Vorschlag des UN-Generalsekretärs zur Abrundung der 69,83% auf die erforderlichen 70% zu, zumal weitere Kakao importierende Länder einen späteren Beitritt zum Kakaoabkommen beabsichtigen<sup>6)</sup>. Anfang März 1973 hatten nur Ghana seine Ratifizierungsurkunde hinterlegt und Ecuador die provisorische Anwendung des Kakaoabkommens mitgeteilt. Der die Errichtung der Internationalen Kakaoorganisation vorbereitende Kakao-Interimsausschuß erwartet das Inkrafttreten des Abkommens erst für den 30. Juni 1973 und seine vollstän-

<sup>4)</sup> Zur Kakaokonferenz 1972: TD/Cocoa, 3/SR. 1–8, 19. 11. 1972. Zur Situation auf dem Kakaomarkt vgl. auch das EWG-Dokument INF 45/73, Le marché mondial du cacao (z. B. stammen 60–70% der Deviseneinnahmen Ghana's aus Kakaoexporten).

<sup>5)</sup> Wiedergegeben in: International Trade Forum 1972 H. 2, S. 34 f.

<sup>6)</sup> TAD/INF/619, 5. 3. 1973.

dige Anwendung erst zum Beginn des »Kakaojahres« 1973/74 am 1. Oktober 1973<sup>7)</sup>).

Völkerrechtlich bemerkenswert ist im Zusammenhang mit dem Abschluß des Kakaoabkommens noch zweierlei: zum einen die Unterzeichnung des Abkommens nicht nur durch den Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften (EG), sondern auch durch alle neun EG-Mitgliedstaaten, obgleich nach Art. 113 EWGV seit Beginn 1970 nur noch die EWG und nicht mehr ihre Mitgliedstaaten für den Abschluß internationaler Rohstoffabkommen zuständig sind<sup>8)</sup> und Art. 4 des Kakaoabkommens die Mitgliedschaft zwischenstaatlicher Organisationen ausdrücklich ermöglicht; zum anderen die für die schrittweise Funktions- und Kompetenzerweiterung der UNCTAD charakteristische Führungsrolle der UNCTAD (anstelle des ECOSOC, der FAO oder des GATT) bei der Vorbereitung, Einberufung und Durchführung der UN-Kakao Konferenzen.

## 2. Vertragsinhalt

Als Hauptziele des 77 Artikel und fünf Anhänge umfassenden Abkommens nennt Art. 1 die Verhinderung exzessiver Preisschwankungen, die Stabilisierung und Erhöhung der Exporteinnahmen der Kakao erzeugenden Länder, die Bedarfssicherung zu für Erzeuger und Verbraucher gerechten Preisen sowie die Förderung des Kakaokonsums und eines Gleichgewichts zwischen Produktion und Nachfrage. »Kakao« bedeutet im Sinne des Abkommens Kakaobohnen und ausschließlich aus Kakaobohnen hergestellte Kakaoerzeugnisse (Art. 2). Jede Vertragspartei ist Mitglied der Kakaoorganisation mit einem Sitz im Kakaorat (Art. 3, 6). Zwischenstaatliche Organisationen wie die EWG haben trotz ihres Mitgliedsstatus kein eigenes Stimmrecht, können aber die Stimmen ihrer Mitgliedstaaten einheitlich ausüben (Art. 4).

Die durch Art. 5 errichtete Internationale Kakaoorganisation umfaßt einen für das Funktionieren des Abkommens verantwortlichen, mindestens halbjährlich tagenden und regelmäßig mit einfacher, aber »doppelter« Mehr-

---

<sup>7)</sup> TAD/INF/626, 19. 3. 1973.

<sup>8)</sup> Ebenso: G. Le Tallec, La politique commerciale de la C.E.E., ses conséquences sur l'action de la Communauté et des Etats membres, Revue du Marché Commun Nr. 143 1971, S. 172 ff., 174 f. Vgl. auch EG-Bulletin 10-1972, S. 148: »Im Einklang mit Beschluß und Richtlinien des Rates vom 7. März 1972 und gestützt auf Art. 113 EWG-Vertrag führte die Kommission im Namen der Gemeinschaft die Verhandlungen auf den in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Gebieten. Gemeinschaft, Mitgliedstaaten und beitretende Staaten nahmen in allen zur Diskussion stehenden Fragen eine gemeinsame Haltung ein, was der Verhandlung eine positive Ausrichtung gab«.

heit sowohl der Export- als auch der Importländer beschließenden Internationalen Kakaorat (Art. 6–14), einen aus je acht Export- und Importländern zusammengesetzten, umfassende Entscheidungsbefugnisse besitzenden Exekutivausschuß als Hilfsorgan des Kakaorats (Art. 15–19) und den Exekutivdirektor als Verantwortlichen für die laufende Vertragsdurchführung sowie als Leiter des Verwaltungspersonals (Art. 20). Die organisationsrechtlichen Regelungen für diese Organe (z. B. die Trennung der Ausfuhr- und Einfuhrländer in zwei Gruppen mit im Rat je 1000 Stimmen, von denen jeweils 100 gleichmäßig und der Rest entsprechend dem Marktanteil auf die einzelnen Länder verteilt werden) ähneln denjenigen der anderen Rohstoffkontrollabkommen.

Die wichtigsten Marktstabilisierungstechniken des Kakaoabkommens sind: die Festlegung eines Mindestpreises (23 US-cents pro Pfund) und Höchstpreises (32 US-cents), ein der jeweiligen Preisentwicklung angepaßtes, kompliziertes Exportquotensystem, die Errichtung eines Warenausgleichslagers (*buffer stock*), die Verwendung der den Marktbedarf sowie die auf 250000 Tonnen beschränkte Kapazität des *buffer stock* überschreitenden Kakaomengen für »nicht-traditionelle« Zwecke (z. B. Kochfette) sowie ein umfassendes, auf Ausfuhr- und Einfuhrzertifikaten beruhendes Kontrollsystem. Die Bildung des Marktpreises bleibt somit weitgehend in den Händen der bestehenden Handelsinstitutionen. Vor Beginn eines jeden »Kakaojahres« (1. Oktober bis 30. September) legt der Kakaorat eine der vorausgeschätzten Weltnachfrage angepaßte, in Länderquoten unterteilte und durch der späteren Preisentwicklung entsprechende Korrekturmaßnahmen laufend mit den tatsächlichen Markterfordernissen in Übereinstimmung gebrachte »Gesamtexportquote« fest (Art. 30–34). Kakaokäufe werden vom Warenausgleichslager entsprechend den Basisquoten der exportierenden Mitgliedländer und nur dann getätigt, wenn wegen niedrigen Preisniveaus (23–26 cents pro Pfund) die Exportquoten um 5–10% gekürzt oder sonstige, die Exportquoten überschreitende Kakaomengen erzeugt werden (Art. 39). Ein Charakteristikum dieser Stützungskäufe sind die anfängliche Teilzahlung (lediglich 10–15 cents) und die erst aus den späteren Verkaufserlösen erfolgende Restzahlung (Art. 39). Die der Verteidigung des Höchstpreises dienende Verkaufstätigkeit des Warenausgleichslagers beginnt regelmäßig erst bei einem Marktpreis von 31 cents pro Pfund (Art. 40). Finanziert wird das Warenausgleichslager durch eine Exportabgabe in Höhe von 1 cent pro Pfund (Art. 38), durch etwaige Gewinne aus der Ankauf- und Verkaufstätigkeit (der *buffer stock* des Internationalen Zinnabkommens konnte hierdurch erhebliche Gewinne erwirtschaften) sowie erforderlichenfalls durch internationale Anleihen (Art. 15). Nach einer Mitteilung des IMF

vom 30. April 1973 stehen außerdem die vom IMF am 25. Juni 1969 zur Finanzierung internationaler *buffer stocks* geschaffenen Sonderziehungsrechte zur Verfügung<sup>9)</sup>.

Die Exportländer verpflichten sich, das Kakaoangebot nicht künstlich zu beschränken und die Importeure der Mitgliedstaaten regelmäßig zu beliefern (Art. 44). Die Vertragsparteien bemühen sich um einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage (Art. 49) und um die Förderung des Kakaoverbrauchs (Art. 50–52). Solange der Höchstpreis nicht überschritten wird, wird jeder Mitgliedstaat seine Kakaoeinfuhren aus Nicht-Mitgliedstaaten nicht über seinen Jahresdurchschnitt 1970–1972 ausdehnen; beim Herabsinken des Weltmarktpreises unter den Mindestpreis muß diese Einfuhrmenge um die Hälfte verringert werden (Art. 54). Bei den Handelsbeziehungen mit Nicht-Mitgliedstaaten darf Kakao nicht zu günstigeren als den Vertragsparteien eingeräumten Bedingungen verkauft oder gekauft werden (Art. 55).

Weitere Bestimmungen des Kakaoabkommens betreffen u. a. die Deckung der allgemeinen Verwaltungskosten durch den Stimmrechten entsprechende Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten (Art. 22–25), die Streitbeilegung durch Konsultationen, Vermittlungsverfahren oder Entscheidung des Kakaorats (Art. 60, 61), die Sanktionsmöglichkeiten im Falle von Vertragsverletzungen (Art. 62), die bereits erwähnten Regelungen über das Inkrafttreten des Abkommens (Art. 64–67), die spätere Beitritts- und Austrittsmöglichkeit (Art. 68, 71) sowie die zunächst auf drei »Quotenjahre« beschränkte Geltungsdauer des Kakaoabkommens (Art. 74).

### 3. Rechtsstand und rechtsvergleichende Aspekte der internationalen Rohstoffabkommen

Neben dem Kakaoabkommen und abgesehen von regionalen Rohstoffabkommen wie z. B. dem Afro-Malagassischen Zuckerabkommen von 1966<sup>10)</sup> bestanden im Frühjahr 1973 internationale, multilaterale Rohstoffabkommen für Kaffee, Getreide, Olivenöl, Zucker und Zinn.

Das am 1. Oktober 1968 für eine Laufzeit von fünf Jahren in Kraft getretene Internationale Kaffeeabkommen<sup>11)</sup> läuft im September 1973 aus, und die im Kaffeeabkommen vorgesehene Marktregulierung durch jährlich vom Kaffeerat festzusetzende Preisspannen und Exportquoten wird bereits seit Anfang 1973 nicht mehr praktiziert, nachdem sich der Kaffeerat im Dezember 1972 wegen der — u. a. infolge einer Exportbegrenzung der wich-

<sup>9)</sup> Vgl. IMF Survey, 14. 5. 1973, S. 140. Zur *buffer stock financing facility* des IMF: D. Carreau, *Le Système Monétaire International, aspects juridiques* (1972), S. 204 ff.

<sup>10)</sup> Hierzu: TD/B/374, 1971, S. 51 ff.

<sup>11)</sup> Vertragstext: UNTS 647, S. 3. Vgl. auch: JWTL 1968, S. 359 ff.

tigsten Erzeugerländer — anhaltend ansteigenden Kaffeepreise nicht mehr auf die Exportquoten und Preise einigen konnte<sup>12)</sup>). Das aus einer Weizenhandelskonvention und einer Nahrungsmittelhilfekonvention bestehende, am 1. Juli 1971 für drei Jahre in Kraft getretene Internationale Getreideabkommen<sup>13)</sup> stellt im Vergleich zum Internationalen Getreideabkommen 1967 einen erheblichen Rückschritt dar: Die Weizenhandelskonvention enthält mangels Übereinstimmung keine Mindest- und Höchstpreisregelungen mehr, der Internationale Weizenrat nimmt im wesentlichen nur noch Informations- und Konsultationsaufgaben wahr, und bei der Nahrungsmittelhilfe wurden das Gesamtvolumen der jährlichen Lieferungen im Vergleich zur Nahrungsmittelhilfekonvention 1967 verringert und die Lieferkonditionen infolge einer von den USA durchgesetzten Neudefinition des Rechtsbegriffs »Nahrungsmittelhilfe« verschlechtert<sup>14)</sup>). Das am 1. Oktober 1963 in Kraft getretene und durch Protokolle vom 30. März 1967, 7. März 1969 und 23. März 1973 jeweils ohne wesentliche inhaltliche Änderungen, zuletzt für weitere fünf Jahre verlängerte Olivenölabkommen<sup>15)</sup> enthält keine Preisvereinbarungen und strebt eine Verbesserung und Ausweitung des seit 1963 volumenmäßig bereits verdreifachten Olivenölhandels u. a. durch Fördern eines fairen Wettbewerbs, eines Ausgleichs zwischen Produktion und Nachfrage sowie durch Empfehlungen des Olivenölrats zur Qualitätsverbesserung an. Ziel des am 1. Januar 1969 für fünf Jahre in Kraft getretenen, gegenwärtig auf einer im Mai 1973 begonnenen UN-Zuckerkonferenz neuverhandelten Internationalen Zuckerabkommens<sup>16)</sup> ist eine Preisstabilisierung durch Festsetzung von Exportquoten; angesichts des Anstiegs der Anfang 1973 mit 10 cent pro Pfund den seit 1963/64 höchsten Stand erreichenden Zuckerpriese hat der Zuckerrat die Exportkontingente und Lieferpflichten jedoch im Mai 1972 suspendiert und alle Vorräte der Exporteure zum sofortigen Verkauf freigegeben. Das am 1. Juli 1971 in Kraft getretene, 4. Internationale Zinnabkommen<sup>17)</sup> strebt ebenso wie das Kakaoabkommen eine Marktstabilisierung durch Bildung eines *buffer stock* an, der zwischen Juli 1971 und

<sup>12)</sup> TD/B/C. 1/130, 14. 2. 1973, S. 9.

<sup>13)</sup> Vertragstext: TD/Wheat 5/9, 1971.

<sup>14)</sup> Nach dieser in Art. II enthaltenen Neudefinition gehören hierzu nicht nur schenkwweise Lieferungen oder Verkäufe gegen nicht konvertierbare Eigenwährungen des Empfängerlandes, sondern neuerdings auch Lieferungen gegen langfristige, in Devisen rückzahlbare Kredite von 20 oder mehr Jahren Laufzeit mit einem unter den marktüblichen Zinsen liegenden Zinsniveau.

<sup>15)</sup> Vertragstext: UNTS 495, S. 3. Vgl. auch: JWTL 1969, S. 422 ff. Zur UN-Olivenölkonferenz 1973: TD/Olive Oil 5/6, 26. 4. 1973.

<sup>16)</sup> Vertragstext: UNTS 654, S. 3. Vgl. auch: JWTL 1969, S. 218 ff.

<sup>17)</sup> Vertragstext: TD/Tin 4/7, Rev. 1, 1970.

Januar 1973 Stützungskäufe in Höhe von fast 10 000 Tonnen vornahm und durch Zwangsbeiträge der Erzeugerländer, freiwillige Beiträge einiger Verbraucherländer, durch Anleihen des Zinnrats sowie durch Sonderziehungsrechte des IMF in Höhe von bis März 1973 23 Mill. US-Dollar finanziert wird.

Die bereits verschiedentlich erwähnten rechtlichen, strukturellen und funktionellen Parallelen z. B. zwischen den institutionellen Regelungen der verschiedenen Rohstoffabkommen (Stimmenponderierung und Mehrheitsbeschlüsse im Rohstoffrat und Exekutivausschuß usw.), der Exportquotensysteme beim Kaffee-, Kakao- und Zuckerabkommen oder der organisationsrechtlichen Ausgestaltung der *buffer stocks* des Zinn- und Kakaoabkommens<sup>18)</sup> rühren einerseits von den Bemühungen um ein »allgemeines Recht der Rohstoffabkommen«, andererseits von funktionellen Markt- und Sachzwängen her:

a) Ein allgemeines Recht der Rohstoffabkommen?

Zwischenstaatliche, multilaterale Rohstoffabkommen wurden trotz ihres historischen Hervorgehens aus internationalen, privaten Kartellabreden bereits im vergangenen Jahrhundert abgeschlossen (vgl. die Zuckerabkommen von 1864 und 1902). Der bislang umfangreichste Versuch zur völkerrechtlichen Kodifikation eines allgemeinen Rechts der zwischenstaatlichen *commodity agreements* ist in Art. 55–70 (Kapitel VI) der nie in Kraft getretenen Havanna-Charta von 1948 enthalten<sup>19)</sup>. Gemäß der ECOSOC-Res. 30 (IV) vom 28. März 1947 gelten diese Bestimmungen zwar weiterhin als *general guide*, und auch Art. XVI, B, XX, h GATT über die GATT-Konformität von Rohstoffabkommen stellen auf Kapitel VI der Havanna-Charta ab. In der Völkerrechtspraxis weichen jedoch die UNCTAD-Resolutionen zur internationalen Rohstoffpolitik, das seit der Gründung der Organization of

<sup>18)</sup> (Rechts-)Vergleichende Darstellungen der Rohstoffabkommen finden sich u. a. bei: M.A.G. van Meerhaeghe, *International Economic Institutions* (2. Aufl. 1971), S. 126–166; I. Seidl-Hohenveldern, *Planung im Rahmen internationaler Rohstoffabkommen*, in: J. H. Kaiser (Hrsg.), *Planung IV* (1970), S. 281–297; J. E. S. Fawcett, *The Function of Law in International Commodity Agreements*, *British Year Book of International Law* 1970, S. 157–176. Vgl. auch: A. Naini, *Grundfragen der Dritten Welthandelskonferenz* (1972), S. 43–65; J. Knote, *Internationale Rohstoffabkommen aus der Nachkriegszeit* (1965).

<sup>19)</sup> Text: S. D. Metzger (Hrsg.), *Law of International Trade Bd. 2* (1966), S. 1166 ff. Vgl. auch: H. Walker, *The International Law of Commodity Agreements*, in: *Law and Contemporary Problems* 1963, S. 396 ff.; A. S. El-Koshery, *Le régime juridique du commerce avec les pays en voie de développement*, in: *International Trade Agreements, Colloquium* 1968, RdC 1969, S. 87 ff., 102 ff.

Petroleum Exporting Countries (OPEC, 1960) zunehmende Bemühen der Entwicklungsländer um die völkerrechtliche Vereinbarung kartellähnlicher, auf Rohstoffländer beschränkter internationaler »Rohstoffgewerkschaften«, aber auch die von den Industrieländern durchgesetzten »Marktstörungs- und Selbstbeschränkungsabkommen wie das Baumwolltextilabkommen 1962 zunehmend von den in der Havanna-Charta und im GATT enthaltenen, allgemeinen Regelungen für *commodity agreements* ab.

Art. 55–70 Havanna-Charta umschreiben die ökonomischen Probleme des Rohstoffhandels (Art. 55), definieren den Rechtsbegriff »Grunderzeugnis« (Art. 56) und die Ziele zwischenstaatlicher Warenabkommen (Art. 57), erwähnen als Instrumente internationaler Rohstoffpolitik u. a. die Einsetzung von Studiengruppen (Art. 58) und zwischenstaatlichen Konferenzen (Art. 59), stellen eine Reihe allgemeiner Rechtsgrundsätze für internationale Warenabkommen auf (Art. 60, 67–70) und unterscheiden zwischen dirigistischen *commodity control agreements* und auf »indikative« oder »influenzierende« Lenkungsmaßnahmen beschränkten *other inter-governmental commodity agreements* (Art. 61), wobei erstere nur unter sehr einengenden Bedingungen (Art. 62–66) zugelassen und lediglich als dirigistische Ausnahmeregelungen gegenüber dem grundsätzlich durch das freie Spiel von Angebot und Nachfrage zu erreichenden Ausgleich zwischen Erzeugung und Verbrauch angesehen werden (vgl. Art. 57, a). Die UNCTAD-Resolutionen gehen demgegenüber seit 1964 (vgl. z. B. "General Principle 7" der UNCTAD I) von der heute in der Wirtschaftswissenschaft<sup>20)</sup> bestätigten, entgegengesetzten Grundkonzeption aus, daß angesichts des besonders bei landwirtschaftlichen Rohstoffen oft naturbedingten Marktungleichgewichts (z. B. infolge Klimaabhängigkeit, unelastischer Nachfrage, unelastischen Angebots wegen des *time lag* zwischen Pflanzung und Ernte von Baumfrüchten wie Kakao, Kaffee, Tee, Olivenöl und Zucker) und des Fehlens eines freien Marktwettbewerbs (z. B. infolge oligopolistischer Ausfuhr- und Einfuhrorganisationen, der Marktverdrängung der Rohstoffländer durch Agrarprotektionismus und Agrardumpen der Industrieländer) internationale Rohstoffkontrollabkommen als ökonomisch notwendige Regel und nicht als Ausnahmeerscheinung für die unerläßliche Stabilisierung der Deviseneinnahmen der Rohstoffländer anzusehen sind. Ähnlich wie hinsichtlich der Wirtschaftsintegrationsabkommen der Entwicklungsländer im Sinne von Art. XXIV GATT, weist die UNCTAD den Rohstoffabkommen darüber hinaus neben ihrer handelspolitischen Funktion (Preisstabilisierung, Ausgleich von Pro-

<sup>20)</sup> Vgl. z. B.: T. Geer, *An Oligopoly, the World Coffee Economy and Stabilization Schemes* (1971), und die insofern zustimmende Buchbesprechung von S. Krasner, *Journal of Common Market Studies* 1973, S. 80 f.

duktion und Nachfrage) zusätzlich auch eine von der Havanna-Charta nicht berücksichtigte, teils bereits im Art. 27 des Internationalen Kaffeeabkommens und weniger deutlich in Art. 1 des Zuckerabkommens erwähnte entwicklungspolitische Rolle zu: Sie sollen »kostendeckende, gerechte und stabile«, möglichst mittels einer Verknüpfung der Rohstoffpreise mit den *Terms of Trade* der Entwicklungsländer fortlaufend steigende Rohstoffpreise gewährleisten, die einzelnen Rohstoffabkommen sollen gemäß der UNCTAD-Res. 17 (II) durch ein »Allgemeines Abkommen über Rohstoffvereinbarungen« ergänzt sowie in das in der UNCTAD-Res. 16 (II) enthaltene Aktionsprogramm zur Preisstabilisierung von 19 Rohstoffen und in die rohstoffpolitische Grundsatzresolution 73 (X) des UNCTAD-Rats vom 18. September 1970<sup>21)</sup> eingefügt werden, und zusätzlich empfiehlt die UNCTAD ein umfangreiches, die Rohstoffabkommen ergänzendes Programm von Exportförderungsmaßnahmen zugunsten der Rohstoffländer (Handelsliberalisierung, Einschränkung synthetischer Ersatzproduktion, technische Vermarktungshilfen, *compensatory* und *supplementary financing* usw.).

Angesichts der nach Ansicht der Entwicklungsländer unzureichenden Erfolge bei der Umsetzung der UNCTAD-»Rohstoffphilosophie« in die (Völkerrechts-)Praxis und angesichts der für ausschließlich oder vorwiegend in Entwicklungsländern erzeugte, keiner synthetischen Substitutionskonkurrenz ausgesetzte Rohstoffe mit unelastischer Nachfrage durchaus bestehenden Erfolgsaussichten kartellähnlicher Produktions- oder Exportbeschränkungen der Entwicklungsländer lassen sich letztere — im Widerspruch zum in der Havanna-Charta enthaltenen »allgemeinen Recht der Rohstoffabkommen« (Art. 60, 62 ff.) — zunehmend von der auf den Konferenzen von Teheran (1971) und Tripolis (1971) erfolgreich praktizierten »Kartellpolitik« der OPEC<sup>22)</sup> zu auf Exportländer beschränkten Produktions-, Export- und Preisabsprachen veranlassen. Ein Beispiel hierfür liefert die von den Kaffee exportierenden Ländern Mitte 1972 vereinbarte Exportbeschränkung und nicht vollständige Ausnutzung der im Internationalen Kaffeeabkommen ver-

<sup>21)</sup> TD/B/331, 1971, S. 3 ff.

<sup>22)</sup> Hierzu G. Mulack, Rechtsprobleme der Erdölkonzessionsabkommen im Nahen Osten (1972), S. 55 ff.; A. Alnasrawi, Collective Bargaining Power in OPEC, JWIL 1973, S. 188 ff. Zur GATT-Widrigkeit der OPEC vgl.: Seidl-Hohenveldern (oben Anm. 18), S. 293; El-Kosheri (oben Anm. 19), S. 108 f. Zur Entwicklungshilfe-Funktion der Rohstoffabkommen vgl. R. F. Mikesell, Commodity Agreements and Aid to Developing Countries, in: Metzger (oben Anm. 19), S. 1178 ff.

<sup>23)</sup> Vgl.: A. F. Lowenfeld, Besprechung von: B. S. Fisher, The International Coffee Agreement: A Study in Coffee Diplomacy (1972), in Law & Policy in International Business (1973), S. 347 ff., 350 f. Für eine kartellähnliche Verhandlungstaktik auch: I. M. Hager, Commodity Agreements and the Developing Countries: A Collective Bargaining Approach, International Lawyer 1973, S. 309 ff.

einbarten Exportquoten<sup>28)</sup>. Erwähnt seien im übrigen die immer zahlreicheren, im Widerspruch zu Art. 60 Havanna-Charta auf Erzeugerländer beschränkten Rohstoffvereinbarungen und Exportförderungsorganisationen wie der 1967 nach dem Vorbild der OPEC gegründete »Zwischenstaatliche Rat der Kupfer exportierenden Länder« (CIPEC)<sup>24)</sup>, die 1962 gegründete »Kakao Erzeuger Allianz«<sup>25)</sup>, die Afro-Malagassische Kaffeorganisation (OAMCAF)<sup>26)</sup>, der »Maghreb Alfa Marketing Board« (COMALFA)<sup>27)</sup>, die 1969 gegründete »Asiatische Kokosnuß Gemeinschaft«<sup>28)</sup>, die 1970 von Indonesien, Malaysia und Indien gegründete »Pfeffer Gemeinschaft«, der »Afrikanische Erdnußrat«<sup>29)</sup>, die 1970 gegründete »Assoziation der Gummi erzeugenden Länder«<sup>30)</sup> oder das im Sommer 1969 zwischen den Zuckerexportländern vereinbarte »Mauritiusabkommen«. Die Bedeutung der durch solche »Rohstoffabkommen« erheblich gesteigerten *bargaining power* der Erzeugerländer für die Weiterentwicklung des Wirtschaftsvölkerrechts zeigt sich z. B. im Erdölsektor am inhaltlichen Wandel der traditionellen Erdölkonzessionsverträge (Einführung der 50:50 Gewinnbeteiligung, der Kapitalbeteiligung der Förderländer, der Rückgabeverpflichtung hinsichtlich Konzessionsgebieten usw.), ihrer zunehmenden Ablösung durch Partnerschaftsabkommen und *service contracts*, ihrer Revision durch die Preisabkommen von Teheran und Tripolis oder auch bei der Umwandlung des Erdölmarkts von einem »Käufermarkt« in einen zunehmend von den OPEC-Ländern bestimmten »Verkäufermarkt« und wird besonders dann verständlich, wenn man das Völkerrecht mit dem »configurative, policy-oriented New Haven Approach« von M. S. McDougal und H. D. Laswell in einer dynamisch-soziologischen Sicht als »continuing adversary process, wherein states formulate and advance claims and justifications«<sup>31)</sup> begreift.

#### b) Funktionelle, rechtsvergleichende Aspekte

Die Rohstoffabkommen sind Instrument und Funktion der internationalen Rohstoffpolitik. Die von Rohstoff zu Rohstoff oft unterschiedlichen Marktverhältnisse machen dementsprechende Unterschiede bei der rechtlichen Ausgestaltung der Rohstoffabkommen notwendig: Die Abkommen

<sup>24)</sup> Mitglieder: Chile, Zaire, Peru, Sambia.

<sup>25)</sup> Mitglieder: Kamerun, Brasilien, Ghana, Elfenbeinküste, Nigeria, Togo.

<sup>26)</sup> Mitglieder: Kamerun, Zentralafrikanische Republik, Dahomey, Gabun, Elfenbeinküste, Madagaskar, Kongo, Togo.

<sup>27)</sup> Mitglieder: Algerien, Marokko, Tunesien.

<sup>28)</sup> Mitglieder: Shri Lanka, Indien, Indonesien, Malaysia, Philippinen, Thailand.

<sup>29)</sup> Mitglieder: Zaire, Gambia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sudan.

<sup>30)</sup> Mitglieder: Malaysia, Singapur, Indonesien, Thailand, Südvietnam, Shri Lanka.

<sup>31)</sup> W. E. Holder/G. A. Brennan, *The International Legal System, Cases and Materials*, With a Foreword by M. S. McDougal and G. Schwarzenberger (1972), S. 985.

betreffen daher jeweils nur eine bestimmte Warenart; von den unterschiedlichen Marktordnungstechniken her können Vorratslagerabkommen (Zinn, Kakao), Ausfuhrquotenabkommen (Kaffee, Zucker) und Abkommen mit Abnahme- und Lieferpflichten (Weizen) unterschieden werden; die Intensität der rechtlichen Lenkungsmaßnahmen reicht über »indikative« (z. B. Prognosen) und »influzierende« (z. B. der Diversifizierungsfonds des Kaffeeabkommens) bis zu »imperativen« Maßnahmen (z. B. Preis- und Quotenregelungen), und die Rolle des Völkerrechts im Rahmen der Marktordnungsbemühungen ist dementsprechend unterschiedlich; die Mitgliederzahl ist bei den jeweiligen Abkommen verschieden (z. B. 62 Staaten beim Kaffeeabkommen, nur 18 Vertragsparteien beim Olivenölabkommen) und ebenso der vom jeweiligen Abkommen erfaßte Welthandelsanteil (das Zuckerabkommen erfaßt nur etwa 45% des Weltzuckerhandels, während über 50% von besonderen Zuckerabsprachen wie dem Commonwealth Sugar Agreement oder den auf dem US Sugar Act beruhenden Abkommen geregelt werden).

Das den Rohstoffabkommen gemeinsame Ziel der Marktstabilisierung führt gleichzeitig jedoch auch zu rechtlichen Gemeinsamkeiten zwischen diesen Abkommen: Die wegen der instrumentalen Funktion notwendige »Rückkoppelung« zur jeweiligen Marktentwicklung erfordert rechtliche Flexibilität (jährliche Neufestsetzung der Quoten, automatische Koppelung der Quoten und *buffer stock*-Stützungsaktionen mit der laufenden Preisentwicklung usw.), eine zeitliche Befristung der Abkommen und eine institutionalisierte, ständige Marktüberprüfung im Rahmen der Rohstofforganisation; weiter erfordern die Abkommen oft übereinstimmend die Regelung bestimmter Sachbereiche (z. B. Produktionsbeschränkungen, Zulässigkeit staatlicher Exportsubventionen) und die Anwendung gleicher Rechtstechniken (Aufteilung der Vertragsstaaten in Ausfuhr- und Einfuhrländer bzw. Erzeuger- und Verbraucherländer, gleiche Stimmenzahl für jede der beiden Ländergruppen und ländermäßige Stimmenponderierung mit dem Ziel einer Nachbildung der Marktsituation innerhalb der Rohstoffinstitutionen, auf Ausfuhr- und Einfuhrzertifikaten beruhende Kontrollsysteme, Sanktionsmöglichkeiten, Streitbeilegungsverfahren im Sinne einer "organized persuasion rather than arbitral or judicial decision" bzw. eines "legislative process of compromise" im Gegensatz zum "judicial process of victory-defeat"). Trotz dieser rechtlichen Gemeinsamkeiten zeigen die erwähnten rechtlichen Unterschiede zwischen den Rohstoffabkommen die mit dem Gedanken eines die einzelnen Rohstoffabkommen überlagernden, allgemeinen »Dachabkommens« verbundenen Schwierigkeiten, sofern ein solches Rahmenabkommen über organisationsrechtliche Regelungen hinaus auch eine Vereinheitlichung der wirtschaftsrechtlichen Produkt-für-Produkt-Regelung anstrebt. Die infolge un-

erwarteter Weizenüberschüsse Ende der 60er Jahre immer häufigere Umgehung der in der Weizenhandelskonvention 1967 enthaltenen Mindestpreisregelungen hat die darüber hinaus bestehenden Grenzen des Rechts bei der Regelung so labiler, wirtschaftlich aber bedeutsamer Bereiche wie der internationalen Rohstoffmärkte gezeigt.

#### 4. Erfahrungen mit dem Baumwolltextilabkommen 1962

Die am 1. Oktober 1962 für fünf Jahre in Kraft getretenen, 1967 und 1970 jeweils für drei Jahre verlängerten "Long-Term Arrangements [LTA] Regarding International Trade in Cotton Textiles"<sup>32)</sup> enthalten im Gegensatz zu den Rohstoffabkommen das erste Fertigwaren- und »Marktstörungen«-Abkommen und verfolgen vier Hauptziele:

a) Förderung eines *orderly growth* des Baumwolltextilhandels unter Berücksichtigung der Notwendigkeit "to promote the development of less-developed countries (etwa 1/3 ihrer Industrieexporte bestehen aus Textilien) ... by providing larger opportunities for increasing their exchange earnings from the sale in world markets of products which they can efficiently manufacture" (Präambel); die Vertragsparteien sind dementsprechend zur schrittweisen Liberalisierung ihrer anfangs der 60er Jahre oft noch zahlreichen, Art. XI, XII GATT widersprechenden nichttarifären Einfuhrhindernisse für Baumwolltextilien verpflichtet "with a view to their elimination as soon as possible" (Art. 2);

b) Verhindern von mit der Handelsausweitung verbundenen »Marktstörungen«, so daß "the development of this trade proceeds in a reasonable and orderly manner so as to avoid disruptive effects in individual markets" (Präambel); die Vertragsstaaten können dementsprechend zur Verhinderung von »Marktstörungen« vertraglich oder nach vorheriger Konsultation sonst auch einseitig konkurrierende Baumwolltextileinfuhren durch Kontingente auf das Volumen der "actual imports ... of such products during the twelve-month period terminating three months preceding the month in which the request for consultation is made" begrenzen (Art. 3, 4, Annex B);

c) das Baumwolltextilabkommen soll lediglich Übergangscharakter ("during the next few years") zur Erleichterung der in den Einfuhrländern notwendigen Strukturanpassungen haben (Art. 1), und

d) soll ausdrücklich auf den Baumwolltextilsektor beschränkt bleiben (Art. 1).

In der Literatur wird das Baumwolltextilabkommen seit langem als ein

<sup>32)</sup> Vertragstext: UST 13 (1962), S. 2672 ff.; 18 (1967), S. 1337 ff.; 21 (1970), S. 1970 ff.

Art. XI, XII GATT und der dem GATT zugrundeliegenden Freihandels-  
 theorie widersprechendes, die Baumwolltextilexporte der »Niedrigpreis-  
 länder« diskriminierendes Instrument des Protektionismus der Industrieländer kritisiert<sup>33</sup>). Während H. G. Johnson 1967 betonte: "The Arrangement has not worked in the trade-expansionary way intended"<sup>34</sup>), weist die gründliche Untersuchung von B. Bardan 1973 demgegenüber auf die 1961 bis 1970 im Jahresdurchschnitt um 10% angestiegenen Baumwolltextilexporte der 1970 14 am Abkommen beteiligten Entwicklungsländer in die 1970 15 (außer Japan und Polen) am Abkommen beteiligten westlichen Industrieländer hin: "Thus, in trade terms it cannot be gainsaid that the LTA has worked in a reasonably satisfactory manner"<sup>35</sup>). Weitere positive Vertragselemente können darin gesehen werden, daß der berechnete Anspruch der »Niedrigpreisländer« auf einen erweiterten Marktanteil ausdrücklich anerkannt ist, die in der Praxis bislang einseitigen, oft willkürlichen Einfuhrbeschränkungen (vgl. Art. 2, 3) zunehmend durch »Selbstbeschränkungsabkommen« (Art. 4) ersetzt werden (bis 1971 hatten z. B. die USA mit 21 Ländern solche Abkommen geschlossen) und der durch Art. 8 errichtete Baumwolltextilausschuß die Entwicklung und Beschränkungen des Baumwolltextilhandels laufend überprüft. — Trotz dieser im Vergleich zur vorherigen Marktsituation bestehenden Vorteile stellen »Marktstörungsabkommen« wie das Baumwolltextilabkommen insgesamt dennoch wegen ihrer in der Praxis oft mißbrauchten rechtlichen Diskriminierungen, ihrer ökonomischen Faktorfehlallokation und entwicklungspolitischen Nachteile einen rechtlichen, ökonomischen und entwicklungspolitischen Rückschritt dar<sup>36</sup>), und es wäre zu wünschen, daß das am 30. September 1973 auslaufende Baumwolltextilabkommen entgegen den gegenwärtigen Absichten der meisten Industrieländer nicht auf andere Textilerzeugnisse ausgeweitet, sondern entsprechend seiner temporären Zielsetzung (Art. 1) liberalisiert und hinsichtlich seiner Mißbrauchsmöglichkeiten (einseitige Feststellung des Vorliegens einer »Marktstörung« usw.) eingeschränkt wird.

Abgeschlossen im Mai 1973 Ernst U. Petersmann

<sup>33</sup>) Vgl. z. B. El-Kosheri (oben Anm. 19), S. 106 ff.; G. P. Verbit, *Trade Agreements For Developing Countries* (1969), S. 60 ff.

<sup>34</sup>) H. G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries* (1967), S. 22.

<sup>35</sup>) B. Bardan, *The Cotton Textile Agreement 1962–1972*, JWTL 1973, S. 8 ff., 19, 21, 25 (zumal sich die komparativen Kostenvorteile der Entwicklungsländer u. a. infolge der Verdrängung der Baumwolle durch künstliche Fasern und der zunehmenden »Kapitalintensivierung« der Baumwolltextilindustrie verschlechtern).

<sup>36</sup>) Ebenso: Bardan, S. 28 ff., der mit Recht auch die Kritik an den Subventionen der Entwicklungsländer für ihre Textilexporte zurückweist (vgl. hierzu auch: M. Rom, GATT:

## Summary

## The International Cocoa Agreement 1972

## Current Legal Aspects of International Commodity Agreements

After 16 years of consultations, the UN Cocoa Conference, on 21 October 1972, adopted the text of an International Cocoa Agreement which was signed by 41 States plus the EEC between 15 November 1972 and 15 January 1973. Chpts. 1 and 2 summarize history, conclusion and content of the Agreement which is based on an export quota system, a fixed price range for cocoa (23–32 cents/lb.) and a buffer stock, and is due to enter into force until 30 June 1973. Chpt. 3 outlines latest developments and comparative legal aspects of the present international commodity agreements for olive oil (extended by protocol from 23 March 1973), sugar (at present renegotiated on the UN Sugar Conference 1973), coffee (due for renegotiation this year), tin and wheat. The author also describes the different regulations of the Havana-Charta (Chpt. VI) as well as of the many UNCTAD-Resolutions for a "general law of commodity agreements", the divergent approach of the increasing number of regional or "producers only" commodity arrangements, and functionally conditioned similarities and differences as to the legal structure of the present commodity agreements (e. g. institutional regulations, quota systems, buffer stocks, control systems, settlement of disputes). Chpt. 4 sketches objectives and instruments of regulation of the Cotton Textile Agreement 1962, its trade-liberalizing effects (average annual increase of imports into Group I from Group II countries about 10% 1961–1970), and its positive as well as negative legal implications for the further adaptation of international trade law to the needs of developing countries (e. g. recognition of developing countries right to increased market shares, annual review of the operations under GATT auspices, moving away from unilateral restrictions under Arts. 2 and 3 towards agreed restrictions under Art. 4, fundamental discriminatory departure from GATT and its trade theory of comparative advantages).

Ernst U. Petersmann

---

Export Subsidies and Developing Countries, JWIL 1968, S. 544 ff.): diese Subventionen sind rechtlich meist GATT-konform (Art. XVI Abs. 4 GATT ist für die meisten Entwicklungsländer nicht in Kraft), haben meist keine wettbewerbsverfälschende Wirkung (Bar-dan, S. 30: "The infant export industry argument is a naturally corollary of the infant industry argument") und sind geringer als die entsprechenden, direkten und indirekten Exporthilfen der meisten Industrieländer. Auch die neue Studie International Trade in Cotton Textiles and the Developing Countries: Problems and Prospects, TD/B/C.2/117, 1. 5. 1973, betont das Nichterreichen der Vertragsziele (vergleichsweise geringe Exportsteigerung, mißbräuchliche Anwendung sowie Fehlen von Liberalisierungsbemühungen und Strukturanpassungen seitens der Industrieländer, kein Übergangscharakter, gefährlicher rechtlicher Präzedenzfall für andere Handelsbereiche usw.).