

9.2.4

Botschaft

zum Internationalen Kakao-Übereinkommen von 2001

vom 15. Januar 2003

9.2.4.1

Allgemeiner Teil

9.2.4.1.1

Übersicht

Das Internationale Kakao-Übereinkommen von 2001 wurde an der Konferenz der UNCTAD vom 26. Februar – 2. März 2001 in Genf angenommen. Es tritt an die Stelle des Übereinkommens von 1993 (SR *0.916.118.1*; AS 1996 61), das am 30. September 2001 ausgelaufen ist. Dieses bleibt jedoch in Kraft, bis die formellen Erfordernisse für das Inkrafttreten des neuen Abkommens erfüllt sind¹. Zu diesen Erfordernissen zählt insbesondere eine Mindestzahl von Vertragsstaaten, die formell ihre Absicht bekunden, dem neuen Übereinkommen beizutreten. Das neue Übereinkommen bildet die Plattform für die internationale Zusammenarbeit im Kakaobereich. Auf seiner Grundlage soll eine nachhaltige Entwicklung von Angebot und Nachfrage gefördert werden. Wie bereits das Übereinkommen von 1993, jedoch im Gegensatz zu seinen Vorläufern, enthält es keine wirtschaftlichen Mechanismen zur Stabilisierung der Kakaopreise.

9.2.4.1.2

Der Kakaomarkt

9.2.4.1.2.1

Übersicht

Der Kakao-Anbau ist heute auf ein knappes Dutzend Länder konzentriert. Die Côte d'Ivoire ist traditionsgemäss der grösste Erzeuger. Das Land lieferte im Erntejahr 2001/2002 mit 1,2 Millionen Tonnen 43 Prozent der Weltkakaoproduktion. Die drei bedeutendsten Produzentenländer – neben der Elfenbeinküste noch dessen Nachbarland Ghana sowie Indonesien – kamen für über 70 Prozent des weltweiten Angebots an Kakao-Bohnen auf. Weitere führende Produzenten sind Nigeria, Kamerun, Brasilien, Ecuador (eines der Ursprungsgebiete des Kakao), Kolumbien, die Dominikanische Republik, Malaysia und Papua-Neuguinea. Zusammen teilen sie weitere 22 Prozent der Welternte unter sich auf. Der seit 1999/2000 rückläufige Trend der Kakaoproduktion hat auch im Erntejahr 2001/2002 angehalten; die Produktion ist mit 2,8 Millionen Tonnen auf das Niveau von 1998/1999 zurückgefallen.

Kakao wird traditionsgemäss in zahlreichen kleinen Plantagen angebaut. Allein in Côte d'Ivoire rechnet man mit über 600 000 Kleinstplantagen. Auf dem Kakao-Markt werden grundsätzlich zwei Sorten unterschieden: «Criollo» oder Edelkakao (vorwiegend in Zentral- und dem nördlichen Südamerika angebaut), der hauptsäch-

¹ Das Kakao-Übereinkommen von 1993 wurde im Juli 2001 an einer Sitzung des Kakaorates in London um zwei Jahre bis maximal 30. September 2003 verlängert (AS 2002 2594).

lich für hochwertige Schokoladen verwendet wird, und «Forastero» oder Konsumkakaο. Letzterer dominiert den Markt mit einem Anteil von 90 Prozent.

9.2.4.1.2.2 Preisentwicklung

Die zweite Hälfte der 90-er Jahre war geprägt von Produktionssteigerungen, welche die nur leicht wachsende Nachfrage übertrafen. Insbesondere die Produktionssteigerung der grössten Erzeuger (namentlich Côte d'Ivoire) führte zu einem grossen Überangebot. Als Folge sanken die Preise auf den Rohstoffmärkten in London und New York zwischen 1998 und Ende 2000 sukzessive um 50 Prozent, wodurch in vielen Anbaugebieten kaum mehr die Kosten gedeckt werden konnten. In mehreren afrikanischen Staaten schlug der Kakao-Preiszerfall erstmals direkt auf die meist kleinbäuerlichen Betriebe durch, da die staatlichen Exportmonopole, die den Pflanzern in früheren Jahren einen Abnahmepreis garantiert hatten, aufgebrochen worden waren. In Côte d'Ivoire, wo der Kakao-Anbau die Haupteinnahmequelle für sechs Millionen Menschen darstellt, führte diese Entwicklung zu verbreiteten Protesten.

Mit der Produktionsabnahme 1999–2001 haben sich die Preise seit Anfang 2001 deutlich erholt. Dieser Trend wurde im zweiten Halbjahr 2002 deutlich verstärkt. Der Kakaοpreis machte im September 2002 rund 230 Prozent des Preises von Ende 2000 aus. Dieser Höchststand seit 15 Jahren war jedoch nicht ausschliesslich auf die rückläufige Welternte, sondern namentlich auch auf spekulative Grosseinkäufe von Kakao-Händlern sowie die politische Krisenlage in Côte d'Ivoire zurückzuführen.

Die weiteren Entwicklungen auf dem Kakao-Markt sind mit wesentlichen Unsicherheitsfaktoren behaftet. Zum einen ist noch nicht abschätzbar, wie sich die Ernte im grössten Kakao-Erzeugerland entwickeln wird. Die Mitte September 2002 ausgebrochenen Unruhen haben dazu geführt, dass der erste Teil der Ernte nur unter erschwerten Bedingungen eingebracht und zu den Häfen im Süden des Landes transportiert werden konnte. Entsprechend reagierten die Märkte im Herbst 2002 mit weiteren Preissteigerungen. Die weitere Preisentwicklung ist (Ende 2002) schwer abschätzbar. Mit einer Entspannung in Côte d'Ivoire dürfte indes der Markt wieder an Vertrauen zurückgewinnen.

Unklar scheint, ob die Erzeuger stark von den höheren Weltmarktpreisen profitieren können und inwiefern die hohen Preise einen Anreiz darstellen, die Produktion durch Einsatz von entsprechenden Hilfsmitteln zu steigern und die zum Teil überalterten Plantagen zu erneuern. Eine neuerliche Zunahme der Produktion dürfte die Preise allerdings rasch wieder unter Druck bringen.

Frühere Kakao-Übereinkommen versuchten mit interventionistischen Instrumenten stabilisierend auf die Weltmarktpreise einzuwirken, um so den Kakao-Bauern gesicherte Einkommen zu verschaffen. Auf dieses Instrument, das weitgehend wirkungslos blieb, wird seit dem Kakao-Abkommen von 1993, wie übrigens auch in den anderen Rohstoffabkommen, verzichtet.

9.2.4.1.2.3 Die Schweiz am Weltmarkt

Trotz dem Bekanntheitsgrad ihrer Schokoladeindustrie ist die Schweiz ein relativ kleiner Importeur von Kakao. Sie importiert lediglich 1 Prozent der globalen Kakaοbohnen-Ernte bzw. 4 Prozent der weltweit produzierten Kakaοbutter. Nur 0,7

Prozent der Kakao-Welternte wird in der Schweiz gemahlen. Bei den globalen Schokolade-Exporten erreicht die Schweiz mengenmässig immerhin einen Anteil von 3,2 Prozent. Zum Vergleich sei Belgien erwähnt, das mit seinen Schokoladeexporten einen Weltmarktanteil von über 13 Prozent erzielt. Beim Pro-Kopf-Verbrauch von Schokolade stehen die Schweizer mit 12,3 kg pro Jahr (Angaben für 2001) hingegen an der Weltspitze. Zwei Drittel der in der Schweiz produzierten Schokolade wird im Inland abgesetzt. Weit überdurchschnittlich ist auch die Schweizer Nachfrage nach Qualitäts-Kakao (v.a. aus Ghana und Ecuador).

9.2.4.1.3 Schweizerische Interessenlage

Die Schweizer Interessen haben sich seit der Zustimmung zum Kakao-Übereinkommen von 1993 nicht massgeblich verändert. Sie sprechen für einen Beitritt auch zum neuen Vertrag.

Die Mitgliedschaft am neuen Übereinkommen gibt der Schweiz die Möglichkeit, im Internationalen Kakaorat ihre entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Interessen zu vertreten. Gleichzeitig können wir unsere Unterstützung für die Kakao produzierenden Entwicklungsländer zur Geltung bringen. Mit der Mitgliedschaft erhält auch die Schweizer Industrie die Möglichkeit, sich im neu geschaffenen konsultativen Ausschuss der Privatindustrie zu engagieren.

9.2.4.2 Besonderer Teil

9.2.4.2.1 Verhandlungsverlauf

Die Schweiz gehörte schon zu den Unterzeichnerstaaten der Internationalen Kakao-Übereinkommen von 1972², 1975³, 1980⁴, 1986⁵ und 1993⁶ und ist seit 1973 ohne Unterbruch Mitglied der Internationalen Kakao-Organisation (ICCO).

In den Verhandlungen kamen mehrere Optionen zur Sprache: (1) Rückkehr zu einem Übereinkommen mit Marktintervention; (2) Beendigung der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen Produzenten und Verbrauchern unter Rückzug der Anbauländer auf die Vereinigung Kakao produzierender Staaten; (3) Aufhebung der ICCO in ihrer bisherigen Form als internationale Organisation und Umwandlung in eine so genannte Studiengruppe; (4) neues Übereinkommen ohne Marktintervention, doch unter Aufwertung anderer Funktionen.

Nachdem die Verbraucherstaaten ein neues Übereinkommen mit marktregulierenden Mechanismen klar abgelehnt und die produzierenden Länder eine Fortsetzung der internationalen Kooperation dem Alleingang vorgezogen hatten, fiel die Wahl auf

² Vgl. Botschaft vom 21. Februar 1973 über das Internationale Kakao-Übereinkommen von 1972 (BB1 **1973** I 805).

³ Vgl. Botschaft vom 21. Januar 1976 über das Internationale Kakao-Übereinkommen von 1975 (BB1 **1976** I 925).

⁴ Vgl. Botschaft vom 25. Februar 1981 über das Internationale Kakao-Übereinkommen von 1980 (BB1 **1981** II 1).

⁵ Vgl. Botschaft vom 14. Januar 1987 über das Internationale Kakao-Übereinkommen von 1986 (BB1 **1987** I 485).

⁶ Vgl. Botschaft vom 19. Januar 1994 über das Internationale Kakao-Übereinkommen von 1993 (BB1 **1994** I 681).

die letzte der erwähnten Optionen. Mit der Unterzeichnung des Internationalen Kakao-Übereinkommens von 2001 bestätigt die Schweiz ihr Bestreben, an der Lösung der Probleme der Welt-Kakaowirtschaft auch in Zukunft mitzuarbeiten.

9.2.4.2.2 Inhalt und Ziele des Übereinkommens

Das neue Übereinkommen folgt in seinen Grundzügen jenem von 1993. Weiterhin im Vordergrund steht als Hauptaufgabe, die Markttransparenz zu erhöhen. Hierzu gehört das Sammeln und Veröffentlichen von Daten über Produktion, Preise, Exporte, Importe, Vorräte, Vertrieb und Verbrauch von Kakao. Die Organisation bleibt zudem beauftragt, Marktanalysen und Studien über die wirtschaftlichen Bedingungen von Herstellung, Verarbeitung und Vertrieb zu erstellen. Diese Funktionen sind im Zuge der Liberalisierung des Sektors, die in den letzten Jahren zahlreiche Anbaustaaten erfasste, noch wichtiger geworden. Denn wirtschaftliche Risiken wurden auf Kakaobauern und lokale Handelsorganisationen abgewälzt, die zum Treffen marktgerechter Entscheide nun noch mehr als zuvor auf verlässliche Information und Anleitung angewiesen sind. Das Internet stellt dabei ein wichtiges Hilfsmittel dar.

Das neue Übereinkommen schafft als bedeutende Neuerung mit dem Beirat der Weltkakaowirtschaft (Private Sector Consultative Board) ein beratendes, mit führenden Vertretern und Experten des Privatsektors bestücktes Organ, das den Dialog und die Zusammenarbeit mit der Kakaowirtschaft intensivieren soll (Art. 30 ff). Darüber hinaus wird mit dem neuen Übereinkommen die *nachhaltige Entwicklung* des Kakaosektors ins Zentrum gerückt:

- durch die Anerkennung der Ziele einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (Art. 39), verbesserter Arbeitsbedingungen im Kakaosektor (Art. 52), der Pflege der Kakaoqualität sowie der Entwicklung der Nachfrage;
- durch die Förderung dieser Ziele mittels Studien und Informationen, aber auch durch Projekte vor Ort.

Insbesondere der Auftrag an die Kakao-Organisation, als zentrale Anlaufstelle die Entwicklung einer nachhaltigen Kakaowirtschaft zu fördern, entspricht einem Anliegen der Schweiz. Der Rat wird explizit aufgefordert, Programme und Vorhaben in Bezug auf eine nachhaltige Kakaowirtschaft zu verabschieden und diese regelmässig zu überprüfen (Art. 39 Abs. 3). Hierbei sollen die Grundsätze und Ziele berücksichtigt werden, die 1992 in der von der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) verabschiedeten Agenda 21 festgehalten wurden.

Schliesslich sieht das neue Abkommen eine etwas schlankere Struktur vor. Exekutiv- und Finanzausschuss werden zusammengefasst (Art. 15–18) und an die Stelle separater Produktions- und Verbrauchsausschüsse tritt ein Marktausschuss (Art. 34).

Die Geltungsdauer des Abkommens beträgt fünf volle Kakao-Jahre (1. Okt.–30. Sept.) ab Inkrafttreten. Der Rat kann durch qualifiziertes Mehr beschliessen, den Vertrag vorzeitig zu beenden, neu auszuhandeln oder zweimal um zwei Jahre zu verlängern (Art. 63).

9.2.4.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Beteiligungskosten sind für die Schweiz bescheiden. Unser Jahresbeitrag an den Verwaltungsaufwand der ICCO betrug in den letzten Jahren jeweils knapp 50 000 Franken. Die vorläufige Anwendung des Übereinkommens kann schon vor der Ratifizierung eine Auszahlung unseres Beitrages zur Folge haben. Zusätzliches Personal ist durch die Umsetzung des neuen Übereinkommens nicht erforderlich.

9.2.4.4 Legislaturplanung

Die Vorlage wird in der Legislaturplanung 1999–2003 nicht ausdrücklich aufgeführt. Sie entspricht aber dem Inhalt von Ziel 2 (Ausbau der aussen- und sicherheitspolitischen Präsenz in den Bereichen Friedensförderung, Schutz der Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit – verbesserte Stellung und Wahrnehmung der Schweiz im internationalen Umfeld) (BBl 2000 2276).

9.2.4.5 Bezug zu anderen Instrumenten der Handelspolitik und Verhältnis zum europäischen Recht

Das Übereinkommen ist sowohl mit den WTO-Regeln als auch mit dem europäischen Recht und unserer europäischen Integrationspolitik vereinbar. Die EU hat signalisiert, dass sie dem Übereinkommen ebenfalls beizutreten gedenkt.

9.2.4.6 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) sind die auswärtigen Angelegenheiten Sache des Bundes. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen ergibt sich aus Artikel 166 Absatz 2 BV.

Die Schweiz hat das am 1. Mai 2001 in New York zur Unterzeichnung aufgelegte Übereinkommen am 17. Dezember 2002 unter Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet. Gestützt auf Artikel 2 des Bundesgesetzes über aussenwirtschaftliche Massnahmen (SR 946.201) hat der Bundesrat beschlossen, das Übereinkommen in Bezug auf die Schweiz vorläufig anzuwenden, sobald es gemäss seinen Bestimmungen vorläufig oder endgültig in Kraft getreten ist, um so das Funktionieren der Internationalen Kakao-Organisation weiterhin zu gewährleisten. Anlässlich der Unterzeichnung hat die Schweiz in einer Erklärung die Absicht bekanntgegeben, das Kakao-Übereinkommen 2001 bereits vor seiner Ratifikation vorläufig anzuwenden, sofern es zu diesem Zeitpunkt in Kraft getreten ist. Ansonsten soll das Übereinkommen ab dessen Inkrafttreten bis zur Ratifikation vorläufig angewendet werden. Erfolgt die Ratifikation vor dem Inkrafttreten des Kakao-Übereinkommens 2001, wird das Übereinkommen ab dessen Inkrafttreten definitiv angewendet.

Das Übereinkommen ist kurzfristig kündbar und führt keine multilaterale Rechtsvereinheitlichung herbei. Hingegen wird das Übereinkommen von der Internationalen Kakao-Organisation verwaltet, der ausdrücklich eine eigene Rechtspersönlichkeit zuerkannt wird und die mit Organen ausgestattet ist, in denen Entscheidungen zum Teil mit qualifiziertem Mehr getroffen werden. Die Organisation hat zudem die

Kompetenz, völkerrechtliche Bindungen einzugehen. Es handelt sich somit um eine internationale Organisation im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d (Ziff. 2) BV. Das Internationale Kakao-Übereinkommen von 2001 wird aber weiterhin von der 1973 gegründeten Kakao-Organisation verwaltet, der die Schweiz seit dem selben Jahr als Mitglied angehört. Das vorliegende Übereinkommen ändert weder die ursprünglichen Ziele noch die Aktivitäten dieser Organisation in einer Weise, dass von einem «Neubeitritt» gesprochen werden könnte. Zu genehmigen ist deshalb nur das neu ausgehandelte Übereinkommen, nicht aber der Beitritt zu einer internationalen Organisation. Der Genehmigungsbeschluss untersteht somit nicht dem Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV.