

Entwicklungsländer als Opfer der Agrarpolitik der EG

„Indem die stärkeren und reicheren Nationen jeglichen Imperialismus und alle Absichten, die eigene Hegemonie zu bewahren, überwinden, müssen sie sich für die anderen moralisch verantwortlich fühlen, bis ein wirklich internationales System geschaffen ist, das sich auf die Grundlage der Gleichheit aller Völker und auf die notwendige Achtung ihrer legitimen Unterschiede stützt“ (SRS 39). Diesen moralischen Appell an die „stärkeren und reicheren Nationen“ in seiner Enzyklika „Sollicitudo Rei Socialis“ (SRS) vom 30. Dezember 1987 will Papst Johannes Paul II. in „konkrete Taten“, in „eine Reihe von notwendigen Reformen“ (SRS 43) einmünden sehen. Als erste der Reformen, „die von der Situation des... internationalen Ungleichgewichtes gefordert werden“, nennt die Enzyklika „die Reform des internationalen Handelssystems.“ Es „diskriminiert heute oft die Produkte der in den Entwicklungsländern entstehenden Industrien, während es die Produzenten von Rohstoffen entmutigt“ (SRS 43).

Auch die Erklärung „Die internationale Schuldenfrage – eine ethische Herausforderung“ der Kommission Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz vom 16. Mai 1988 fordert Reformen des internationalen Handelssystems und verweist dabei unter anderem auf die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft (EG).

Der folgende Beitrag will dieses Thema aufgreifen und die Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG auf die Länder der Dritten Welt analysieren. Dabei wird unter der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG, kurz EG-Agrarpolitik, die Markt- und Preispolitik der EG auf dem Agrarsektor verstanden. Denn sie ist der einzige Bereich der Agrarpolitik, der ganz auf europäischer Ebene entschieden wird und der unmittelbar den Außenhandel der EG-Länder mit Agrargütern bestimmt.

Ziele, Instrumente und Ergebnisse der EG-Agrarpolitik

Artikel 39 des „Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)“ vom 25. 3. 1957 nennt als offizielle Ziele der europäischen Agrarpolitik die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der Landbevölkerung, die Stabilität der Märkte, die Sicherstellung der Versorgung und die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen. Dieser Zielkatalog enthält also keinerlei Hinweis auf eine

Verpflichtung, Interessen der Entwicklungsländer zu berücksichtigen. Allenfalls indirekt muß sich die EG-Agrarpolitik an Art. 110 des gleichen Vertrags messen lassen, der die Handelsziele der Gemeinschaft formuliert: „Durch die Schaffung einer Zollunion beabsichtigen die Mitgliedsstaaten, im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschranken beizutragen.“ Einen noch unverbindlicheren Stellenwert für die EG-Agrarpolitik hat die Präambel des nämlichen Vertrags, wo die Vertragspartner im Rahmen allgemeiner Willensbekundungen auch von dem „Wunsch“ sprechen, „entsprechend den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen den Wohlstand der überseeischen Völker zu fördern“. Ungeachtet aller hehren Vertragsworte berücksichtigten die tatsächlichen Beschlüsse der EG-Agrarpolitik hauptsächlich das Ziel höherer ländlicher Einkommen und die begrenzten Mittel des EG-Haushalts, während die übrigen Ziele weitgehend vernachlässigt wurden¹.

Als eine Art goldene Regel der EG-Agrarpolitik beschloß der Ministerrat 1960 die drei Prinzipien des „Grünen Europa“: „Markteinheit“, das heißt uneingeschränkt freier Warenverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten; „Gemeinschaftspräferenz“, das heißt Vorrang für europäische Erzeugung „bei sonst gleichen Bedingungen“; „finanzielle Solidarität“, das heißt gemeinsame Finanzierung der europäischen Agrarausgaben aus dem „Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“. Gerade der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz steht in starker, vermutlich weitgehend unreflektierter Spannung zum Artikel 110 und zur zitierten Passage aus der Präambel des EWG-Vertrags.

Für beinahe alle in der EG erzeugten landwirtschaftlichen Güter wurden ab 1962 sogenannte Marktordnungen eingeführt (deswegen „Marktordnungsgüter“), die produktspezifisch Außenhandelsbestimmungen sowie Umfang und Form der finanziellen Unterstützung der Erzeuger festlegen. Aufgrund der Vielfalt, Komplexität und ständigen Veränderung dieser Marktordnungen können hier nur ihre wesentlichen Elemente skizziert werden:

1. Für einen Großteil der landwirtschaftlichen Güter gelten Importbeschränkungen, deren gebräuchlichste Form variable Abschöpfungen sind. Bei diesem Instrument erhebt die EG auf die in ihr Gebiet eingeführten Agrargüter eine Abgabe in der Höhe des Differenzbetrags zwischen dem jeweiligen Weltmarktpreis und dem höheren, politisch festgelegten EG-Preis. Ebenfalls Verwendung finden Zölle sowie mengenmäßige Beschränkungen der Importe, welche zum Teil den Regierungen der Lieferländer in Form „freiwilliger Selbstbeschränkungsabkommen“ vertraglich aufgezwungen werden.

2. Auf dem Binnenmarkt strebt die europäische Agrarpolitik eine Preisstützung an, das heißt eine Preisanhebung auf ein Niveau oberhalb des Preises, der sich bei völlig freiem Markt ergeben würde. Als Mittel dazu dienen ihr die Festlegung von Höchstpreisen („Richtpreisen“) und garantierten Mindestpreisen („Interventions-

preisen“), andere Formen produktgebundener Subventionen sowie die genannten Maßnahmen zur Beschränkung der Importe.

3. Die EG-interne Preisstützung führt einerseits zur Produktion von Überschüssen und erschwert andererseits deren Absatz auf dem Weltmarkt, da der Weltmarktpreis in der Regel den EG-Binnenpreis weit unterschreitet. Ende 1981 lagen beispielsweise die Weltmarktpreise für Milchprodukte und Getreide um rund 30 Prozent, für Zucker und Rindfleisch um rund 40 Prozent unter den EG-Binnenpreisen². Will also die EG solche Agrargüter ausführen, muß sie ihren Exporteuren hohe Subventionen („Exporterstattungen“) zahlen.

Preisstützung und Produktivitätssteigerungen führten zu Zuwachsraten der landwirtschaftlichen Produktion von etwa 2,5 Prozent pro Jahr, die deutlich die Zuwachsraten des Verbrauchs landwirtschaftlicher Güter von unter 1 Prozent pro Jahr überstiegen. Damit wuchs im Lauf der Zeit der Anteil der Eigenproduktion am inländischen Verbrauch, also der Selbstversorgungsgrad, und die EG wurde immer mehr zu einem Überschußproduzenten und Exporteur landwirtschaftlicher Güter. So stieg zum Beispiel der Selbstversorgungsgrad der EG bei Getreide von 81 (Durchschnitt 1956–1960) auf 128 Prozent (Durchschnitt 1983–1986) und bei Rindfleisch von 92 auf 112 Prozent im gleichen Zeitraum. Bei Zucker und Milch betrugen die Selbstversorgungsgrade im Durchschnitt der Jahre 1983–1986 132 bzw. 130 Prozent, das heißt, es gab Überschüsse in Höhe von 32 bzw. 30 Prozent des inländischen Verbrauchs. Ende 1986 wurden in öffentlichen Lagerhäusern der EG Agrargüter im Wert von rund 24,2 Milliarden DM aufbewahrt. Der Anteil der Lagerhaltungskosten an den Ausgaben der EG zur Finanzierung ihrer Agrarmarkt- und -preispolitik („Marktordnungsausgaben“) erhöhte sich von 9,2 Prozent 1973 auf 25,2 Prozent 1986.

Mit steigenden Zahlungen für Lagerhaltung, Überschußbeseitigung und Exporterstattungen floß ein zunehmender Teil der europäischen Agrarausgaben dem Agrarhandel und der Ernährungsindustrie zu, so daß den Landwirten nur noch rund ein Viertel der EG-Agrarausgaben zugute kam³. 1986 gab die EG zur Finanzierung ihrer Agrarmarkt- und -preispolitik 47,1 Milliarden DM aus, knapp 63 Prozent ihres Gesamthaushalts. 1987 konnten die Agrarausgaben nur durch besondere finanztechnische Übergangsregelungen gedeckt werden.

Mit einer strikteren Preispolitik, der Festlegung von Obergrenzen für den staatlichen Aufkauf landwirtschaftlicher Produkte und einer erhöhten Mitverantwortung der Erzeuger versuchte die EG-Kommission in den letzten Jahren den strukturellen Überschüssen, der einkommenspolitischen Unwirksamkeit und den unfinanzierbar werdenden Agrarausgaben entgegenzuwirken. Unterstützt wurden diese Reformbemühungen durch den Druck, den Nicht-EG-Länder im Rahmen der laufenden Verhandlungsrunde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) auf die EG ausübten. Bei diesen Verhandlungen steht zum erstenmal der Agrarprotektionismus auf der Tagesordnung.

Auswirkungen auf die Entwicklungsländer

1. *Beschränkung der Exporte aus Entwicklungsländern*

Auf doppelte Weise verkleinert die bislang praktizierte europäische Agrarpolitik potentielle Exporterlöse der Entwicklungsländer: Zum einen verschließen wirksame Einfuhrbeschränkungen Anbietern aus Entwicklungsländern den Zugang zum zunehmend übertversorgten Binnenmarkt der EG. So importierten beispielsweise die EG-Länder zwischen 1967 und 1972 38 Prozent weniger Marktordnungsprodukte aus Entwicklungsländern, als sie es ohne Gründung der EG getan hätten. Zum andern senken teure und an sich nicht wettbewerbsfähige, durch Exporterstattungen jedoch künstlich verbilligte EG-Exportgüter das Weltmarktpreisniveau und verdrängen bisherige Anbieter aus Entwicklungsländern von Märkten außerhalb der EG. Mindestens 10 Prozent des Preisverfalls wichtiger Agrargüter zu Anfang der achtziger Jahre wird der Exportsubventionspolitik der EG angelastet. Die Exporterstattungen der EG stiegen im Lauf der Zeit ständig an und machten 1986 mit 15,4 Milliarden DM ein Drittel der EG-Marktordnungsausgaben aus. Im Wirtschaftsjahr 1986/87 wurden Exporterstattungen zwischen 234 und 277 DM pro Tonne Weizen gezahlt.

Subventionen dieser Größenordnung haben Entwicklungsländer in der Regel nichts entgegensetzen. Vielmehr verlieren ihre landwirtschaftlichen Exportgüter zusätzlich dadurch an Wettbewerbsfähigkeit, daß sie von ihren heimischen Regierungen mit Exportsteuern belastet werden, die auf diese Einnahmequelle dringend angewiesen sind. So verwundert es nicht, daß Entwicklungsländer bei Marktordnungsprodukten wie Zucker, Rindfleisch, Olivenöl, Tabak, Zitrusfrüchten und einigen Gemüsearten ihre Produktionsvorteile gegenüber der EG nicht ausnutzen können⁴.

Eine Liberalisierung der EG-Agrarpolitik bei den elf wichtigsten Marktordnungsgütern würde die Einkommen agrarexportierender Entwicklungsländer um 701 Millionen Dollar erhöhen. In dieser Höhe gehen den Agrarexporturen der Dritten Welt durch das System der jetzigen EG-Agrarpolitik Einkommen verloren, wenn man die Situation einer völlig liberalisierten EG-Agrarpolitik zum Vergleich heranzieht⁵. Da die Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer kaum zu den Exporturen der hier genannten Produkte der gemäßigten Zone gehört, muß sie auch nur in geringem Maß Erlöseinbußen durch die Exportstrategie der EG hinnehmen. Die Hauptlast tragen die export- und einkommensstärkeren Entwicklungsländer. Ihnen gehen Exporterlöse verloren, die gerade sie zum Abbau ihrer Schulden dringend bräuchten, da vor allem sie sehr hoch verschuldet sind.

2. *Beeinträchtigung der Fähigkeit der Entwicklungsländer zur Selbstversorgung*

Subventionierte Agrarausfuhren der EG verringern nicht nur die Exporterlöse von Mitbietern aus Entwicklungsländern, sondern können auch deren Selbst-

versorgung mit Nahrungsmitteln gefährden. Dies ist dann der Fall, wenn die billigen Exporte der EG ohne Importbeschränkungen in die Binnenmärkte der Entwicklungsländer eindringen und die Preise konkurrierender heimischer Nahrungsgüter unterbieten. So ließen beispielsweise Getreideimporte aus Frankreich die einst so blühende Hirseproduktion im Senegal schrumpfen und schufen eine Importlücke, die nun ständige Einfuhren von Weizen und Reis nach sich zieht. Sogar eine mit Entwicklungshilfegeldern aufgebaute Agrarproduktion kann den verbilligten Einfuhren aus der EG zum Opfer fallen, wie das Beispiel eines Rindermastprojekts in Ferkessédougou (Elfenbeinküste) zeigt. Das von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) mit Bundesmitteln errichtete Projekt wurde unrentabel, als EG-Rindfleisch, das auf 16 bis 29 Prozent des europäischen Erzeugerpreises heruntersubventioniert worden war, zu 21 bis 48 Prozent des lokalen afrikanischen Verkaufspreises auf den Markt kam⁶.

Begrüßt werden verbilligte EG-Agrarausfuhren freilich von Regierungen der Länder der Dritten Welt, die auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind. Angesichts chronischen Devisenmangels und drückender Auslandsschulden bedeuten solche billigen Importe nämlich zumindest kurzfristig eine Entlastung für diese vor allem ärmeren Entwicklungsländer. Auf längere Sicht freilich erweist sich dieser kurzfristige Preisvorteil als sehr fragwürdig und wird sich in den meisten Fällen aus folgenden Gründen ins Gegenteil verkehren:

1. Die Verbraucher in Entwicklungsländern geben den billigen Nahrungsimporten den Vorzug vor dem einheimischen Angebot, was die Nachfrage nach inländischen Erzeugnissen senkt und die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise drückt. Damit geht der Produktionsanreiz für die Bauern in der Dritten Welt verloren. Sie ziehen sich aus der Markt- und eventuell auch aus der Eigenproduktion zurück und machen so weitere Nahrungsimporte notwendig.

2. Dies führt häufig auch zu veränderten Verbrauchsgewohnheiten, zum Beispiel zugunsten des qualitativ besseren oder nur als überlegen eingeschätzten Importweizens. Damit verfestigt sich der Verdrängungseffekt gegenüber einheimischen Getreideproduzenten, die ihre traditionellen Früchte wie Mais, Hirse oder Sorghum nicht mehr absetzen können.

3. Aufgrund der Bodenqualität und des Klimas können in einigen Regionen der Dritten Welt zwar die genannten traditionellen Getreidearten, nicht aber Weizen angebaut werden. Selbst wenn sie wollten, könnten sich die Bauern dort nicht auf veränderte Verbrauchsgewohnheiten umstellen.

4. Billige Agrarimporte verführen die Regierungen von Entwicklungsländern dazu, dringende Reformmaßnahmen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit ihrer Landwirtschaften aufzuschieben. Dies gilt zum Beispiel für Landreformen oder gerechtere Preise für die Bauern.

5. In verstärktem Maß gelten die eben genannten Argumente bei Nahrungsmittelhilfe, die den Regierungen der Entwicklungsländer meist kostenlos zur Ver-

fügung gestellt wird. Seine diesbezüglichen Bedenken formuliert der Weltentwicklungsbericht 1986 so: „Der Umfang der Nahrungsmittelhilfen hängt mehr von den Bedürfnissen der Geberländer als von denen der Empfängerländer ab... Die Geberländer sahen in der Nahrungsmittelhilfe einen bequemen Weg zum Abbau überschüssiger Lagerbestände.“ Zusätzlich zu den oben genannten Einwänden spricht er die Probleme der Verteilung der Nahrungsmittelhilfe und der Ineffizienz der mit ihr verbundenen Entwicklungsprojekte an und schließt mit der Feststellung: „Wenngleich diese Probleme die Nahrungsmittelhilfe nicht grundsätzlich in Frage stellen, so zeigen sie doch, wie die Grenzen ihrer Einsatzmöglichkeiten den Wert dieser Hilfe wesentlich reduzieren können.“⁷

3. Destabilisierung der Weltagrarmärkte

Auf dreifache Weise vergrößert die EG-Agrarpolitik die Preisschwankungen auf den Weltagrarmärkten und destabilisiert sie damit:

1. Das Außenhandelsinstrument der variablen Abschöpfungen schirmt die Binnenmärkte wichtiger EG-Agrarprodukte von den Preisschwankungen der Weltagrarmärkte ab und stabilisiert die EG-Binnenpreise. Stabilisierte Binnenpreise aber hindern Erzeuger und Verbraucher in der EG an der üblichen Marktreaktion, den Preisausschlägen der Weltmärkte dadurch dämpfend entgegenzuwirken, daß sie beispielsweise bei Preissteigerungen, dem Ausdruck der Knappheit eines Gutes, von diesem Gut mehr anbieten bzw. weniger nachfragen. Die EG leistet nicht nur keinen Beitrag zum Abbau der Schwankungen der Weltmärkte, sondern verstärkt sie sogar, indem sie die in ihrem Innern entstandenen Mengenschwankungen auf die Weltmärkte exportiert.

2. Ebenso nimmt die EG-Agrarpolitik den privaten Lagerhaltern in der EG den Anreiz, einen Beitrag zur Stabilisierung der Weltmarktpreise zu leisten. Indem sie ihnen zum einen bei der Ausfuhr von Agrargütern jederzeit Exporterstattungen zahlt, macht sie es für die Lagerhalter uninteressant, beispielsweise erst dann die Lager abzubauen, wenn die Weltmarktpreise entsprechend gestiegen sind, um so mit der zusätzlich angebotenen Menge zu niedrigeren Preisen beizutragen. Zum andern erschweren die häufig unvorhersehbaren agrarpolitischen Entscheidungen der EG-Kommission und des Ministerrats eine vernünftige Kalkulation der Lagerhalter und verringern so deren möglichen Stabilisierungsbeitrag.

3. Indirekt destabilisiert die EG-Agrarpolitik die Weltagrarmärkte, wenn die durch ihre Maßnahmen vergrößerten Preisschwankungen auf den Weltmärkten andere Länder dazu veranlassen, sich ebenfalls von den Preiseinflüssen der Weltagrarmärkte abzuschotten und damit ihrerseits die Preisschwankungen zu verschärfen⁸.

Berechnungen des Weltentwicklungsberichts 1986 zufolge ginge das Ausmaß der Preisschwankungen auf dem Weltmarkt für Weizen um 33 bis 48 Prozent zu-

rück, falls alle Industrieländer ihre Agrarpolitik liberalisierten. Für den Fall, daß nur die EG diesen Schritt unternähme, würde nach einer anderen Studie das Ausmaß der Preisschwankungen auf den Weltmärkten für Getreide um 9,9, Rindfleisch um 11,9, Zucker um 16,3 und Butter um 24,5 Prozent abnehmen⁹.

Für Entwicklungsländer bedeutet eine größere Instabilität der Weltagrarpreise zweierlei: Zum einen treffen vor allem Kleinbauern in der Dritten Welt ihre Produktions- und Investitionsentscheidungen nach einem ausgeprägten Sicherheitskalkül, um bei unvorhersehbaren Klimaeinflüssen und ohnehin knapper Mittelausstattung ihre Existenz nicht zu gefährden. Kommt nun in Form erhöhter Preisinstabilität ein weiterer Risikofaktor hinzu, werden sie auf sicherere, aber weniger rentable Produkte umsteigen und dadurch Einkommenseinbußen erleiden. Zum anderen müssen Regierungen von Entwicklungsländern, die bei eigenen Erntedefiziten auf Nahrungsimporte angewiesen sind, bei übergroßen Schwankungen der Weltagrarpreise entweder zusätzliche Finanzmittel bereithalten oder eine größere Lagerhaltung betreiben. So bindet die Abdeckung eines erhöhten Ernährungsrisikos zusätzliche Mittel, die anderen Entwicklungsvorhaben verlorengehen.

4. Behinderung der Weiterverarbeitung von Agrarrohstoffen

Entwicklungsländer werden besonders hart getroffen, wenn ihre verarbeiteten landwirtschaftlichen Exportgüter seitens der EG oder anderer Industrieländer mit höheren Zöllen oder mit stärkeren sonstigen, sogenannten „nichttarifären Handelshemmnissen“ belegt werden als unverarbeitete Agrarausfuhren. Dabei hat selbst ein geringer Zollsatzunterschied zwischen verarbeiteten Gütern und Rohprodukten eine hohe Protektionswirkung.

Man nehme zum Beispiel an, 70 Prozent der Kosten verarbeiteten Leders entfallen auf den Kauf von Rohhäuten, die von allen Ländern auf dem Weltmarkt zum gleichen Preis bezogen werden können. Der Unternehmer eines Entwicklungslandes, der Leder zum Weltmarktpreis von 1 Dollar herstellt, verdient also 0,30 Dollar, die ihm zum Bestreiten seiner Arbeits- und Kapitalkosten und als Gewinn übrigbleiben. Der durch einen Zollsatz von 4 Prozent geschützte Fabrikant eines Industrielandes kann jedoch das auf dem Weltmarkt für 1 Dollar absetzbare Produkt im Inland für 1,04 Dollar verkaufen. Somit verdient er 0,34 Dollar, also 13,3 Prozent mehr als der Produzent im Entwicklungsland. Will der Unternehmer aus der Dritten Welt seine Ware im Industrieland absetzen, muß er folglich um 13,3 Prozent wirtschaftlicher arbeiten als der dort ansässige Anbieter. Der „Effektivzoll“ als Ausdruck der tatsächlichen Protektionswirkung ist in diesem Fall also 3,3mal so hoch wie der zugrundeliegende nominelle Zollsatz.

Der Weltentwicklungsbericht 1986 zeigt am Beispiel von neun Agrarimportgütern der EG und anderer Industrieländer die unterschiedliche Belastung verarbeiteter und unverarbeiteter Produkte aus Entwicklungsländern mit Zöllen und

nichttarifären Handelshemmnissen. Beispielsweise beträgt der durchschnittliche Zollsatz für Frischobst 4,8, der für zubereitetes Obst dagegen 14,4 Prozent. Darüber hinaus sind 20 Prozent des Importwerts von Frischobst, aber 54 Prozent des Importwerts von zubereitetem Obst von nichttarifären Handelshemmnissen betroffen. Ähnliches gilt nach den Angaben der Weltbank für Fisch, Gemüse, Kaffee, Kakao, Öle, Tabak, Kautschuk und Leder¹⁰.

Solch eine unterschiedliche Behandlung verarbeiteter und unverarbeiteter Güter legt die Entwicklungsländer auf die Rolle von Rohstofflieferanten fest und hindert sie am Aufbau einer eigenständigen Verarbeitungsindustrie. Ihnen gehen damit entwicklungspolitisch bedeutsame Beschäftigungs- und Einkommenseffekte verloren sowie die Chance, ihre Bevölkerung besser zu qualifizieren.

5. Mittelbindung zu Lasten der Entwicklungshilfe

Wie schon gesagt, gab die EG 1986 47,1 Milliarden DM zur Finanzierung ihrer Agrarmarkt- und -preispolitik aus, was knapp 63 Prozent des EG-Haushalts entsprach. Im gleichen Jahr brachten die Mitgliedsländer der EG für bi- und multilaterale Entwicklungshilfe 35,5 Milliarden DM auf. Noch 1980 gab es einen ungefähren Gleichstand beider Vergleichsgrößen bei rund 29 Milliarden DM. Daraus folgt, daß von 1980 bis 1986 die EG-Marktordnungsausgaben mit einer durchschnittlichen Zuwachsrate von 8,4 Prozent pro Jahr wesentlich schneller stiegen als die gesamten Entwicklungshilfeleistungen der EG-Länder mit rund 3,4 Prozent Zuwachs pro Jahr.

Je mehr Finanzmittel bei begrenzter Ausdehnungsfähigkeit öffentlicher Haushalte jedoch die Aufrechterhaltung der kostspieligen EG-Agrarmarktordnungen beansprucht, um so mehr verengt sich der Spielraum des Etats, der zu einer Aufstockung europäischer Entwicklungshilfeleistungen herangezogen werden kann. Bezieht man noch wissenschaftliche Forschungsarbeit und politische Verhandlungszeit auf europäischer Ebene in die Überlegungen ein, so gilt auch hier: Je mehr begrenzte wissenschaftliche und politische Ressourcen die Entwirrung des internen Problemknäuels der EG-Agrarpolitik absorbiert, um so weniger Kapazität bleibt frei, bei der Lösung der Probleme der Dritten Welt mitzuhelfen.

6. Abhängigkeit der Entwicklungsländer von Einzelentscheidungen der EG

Die von Eigeninteressen der EG geleitete europäische Agrarpolitik behält es sich vor, außenwirtschaftliche Einflüsse, die sich an den Protektionsmauern vorbei im EG-Binnenraum störend bemerkbar machen, durch manchmal kurzfristige Ad-hoc-Entscheidungen abzustellen. Beim (erwarteten) Eintreten ernsthafter, durch Importe oder Exporte verursachter Marktstörungen sind die EG-Kommission und bei besonderer Dringlichkeit die Mitgliedsstaaten durch sogenannte Sicherheitsklauseln in den Marktordnungen ermächtigt, je nach Produkt bestimmte Gegenmaßnahmen zu ergreifen, wie zum Beispiel die Importe oder Exporte aus-

zusetzen. Eine Übereinstimmung mit den Regeln des GATT ist bei diesen Sicherheitsklauseln noch gegeben, strittig ist sie aber bei sogenannten freiwilligen Selbstbeschränkungsabkommen.

Zu einem solchen Abkommen wurde Thailand 1982 von der EG genötigt. Darin wurde festgelegt, die thailändischen Tapiokaausfuhren in die EG von 7,4 Millionen Tonnen 1982 übergangslos auf künftig 5 Millionen Tonnen zu kürzen. Thailand konnte zwar Ausgleichszahlungen zur Umstellung seiner Produktion aushandeln, aber diese waren so unzureichend, daß sie nicht verhindern konnten, daß sich die Einkommens- und Ernährungssituation im Nordosten des Landes, wo sich die Bauern ganz auf die Tapiokaausfuhr nach Europa eingestellt hatten, drastisch verschlechterte. Falsche, weil überhöhte EG-Getreidepreise hatten die Suche nach billigem Futter wie dem Tapioka ausgelöst. Das Importfutter verdrängte zunehmend einheimisches Getreide aus der Fütterung und trug damit zum Entstehen riesiger Getreideüberschüsse in der EG bei. Das Ansteigen der Futtermittelimporte und, teilweise dadurch bedingt, der Getreideüberschüsse veranlaßte die EG dann zum Abschluß des genannten Selbstbeschränkungsabkommens. Thailändische Bauern mußten so die Anpassungslast einer EG-intern verursachten Agrarproblematik tragen¹¹.

Ein weiteres Beispiel solcher diskriminierender Einzelentscheidungen gab die EG-Kommission, als sie nach dem schwach verlaufenen Exportgeschäft des Vorjahrs vom 13. Februar 1986 an die Höhe der Exporterstattungen für Butter, Butteröl und Magermilchpulver nicht mehr generell veröffentlichte, sondern sie erst kurzfristig den Exporteuren vertraulich mitteilen ließ. Damit sollten uninformierte Mitanbieter aus Nicht-EG-Ländern von einem Unterbieten des EG-Exportpreises auf den Weltmärkten abgehalten werden¹². Diese aggressive Exportstrategie trug dazu bei, daß die brasilianische Milchproduktion 1986 zusammenbrach.

Ansätze zur Neuorientierung der EG-Agrarpolitik

Die vorhergehenden Ausführungen wollten zeigen, wie die bisherige, zur Lösung interner Probleme konzipierte europäische Agrarpolitik eine Eigendynamik entfaltet, die mit negativen externen Wirkungen für die Dritte Welt verbunden ist. Mehr als andere Drittländer sind die Entwicklungsländer Opfer der EG-Agrarpolitik, da sie in besonderem Maß vom Agrarsektor abhängen, nur über geringe Verhandlungsmacht verfügen und ohnehin schon unter Unterentwicklung, Verschuldung und Armut leiden.

Ebenso wie eine ethisch verantwortungsbewußte Einzelpersonlichkeit hat aber auch ein supranationales Gebilde wie die EG die Aufgabe, die schädlichen Folgewirkungen ihres Handelns für andere zu berücksichtigen und sich um eine Korrektur zu bemühen. Es entspricht der „Pflicht zur Solidarität“ (SRS 9), wie die

Enzyklika „*Sollicitudo Rei Socialis*“ durchgängig betont, dabei vorrangig die Lage der Ärmsten in Betracht zu ziehen und von ihr her zu entscheiden.

Für die Neugestaltung der EG-Agrarpolitik ergeben sich dabei aus entwicklungspolitischer Sicht folgende Ansatzpunkte:

1. Vordringlich ist der Abbau der Exporterstattungen für die EG-Agrarexporte, die in gravierender Weise die Export- und Selbstversorgungsinteressen von Entwicklungsländern verletzen, wie es auch die Kommission Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz verlangt. Um die Willkür bei der Gewährung der Exportbeihilfen auszuschließen, wäre in einem ersten Schritt die strikte Befolgung der diesbezüglichen GATT-Regeln zu fordern, die entweder schon bestehen oder noch auszuhandeln sind. Solange aber die Exportsubventionierung den vielfach günstigsten Weg der Verwertung europäischer Agrarüberschüsse darstellt, werden die EG-Exporterstattungen nur dann ganz abzubauen sein, wenn die EG-Agrarproduktion zumindest auf die Höhe der heimischen Nachfrage zurückgeführt wird. Dieses Ziel läßt sich nicht mit einer Strategie erreichen, die Maßnahmen zur Mengenbeschränkung (Kontingentierung) mit einer Hochpreispolitik verbindet. Der politische Verteilungskampf erlaubt es nämlich nicht, Produktionsmengen auf das erforderliche Maß zu kürzen, wie die Erfahrungen der kontingentierten Zucker- und Milchmärkte zeigen. Ebensowenig lassen sich alle Agrargüter zuverlässig hinsichtlich des Produktionsumfangs kontrollieren. Signale zum Abbau von Überschüssen werden deshalb nur von deutlich sinkenden Preisen ausgehen können. Eine solche Preispolitik wird aber nur dann politisch durchsetzbar und sozial verträglich sein, wenn sie durch direkte, produktionsneutrale Einkommensbeihilfen für die europäischen Bauern ergänzt wird.

2. Ebenso wie mit den Exportsubventionen muß nach den Worten der Kommission Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz „mit dem Protektionismus gegen den Import von Agrarerzeugnissen aus Entwicklungsländern Schluß gemacht werden“. Würde diese Forderung im Sinn einer generellen Öffnung des europäischen Agrarmarkts für die Importe aller Welthandelsländer verstanden, würde sie zum einen auf den heftigsten Protest der europäischen Bauern stoßen und deswegen undurchführbar sein; zum andern würde ihre Realisierung den Entwicklungsländern selbst nicht allzu viele Vorteile bringen, da diese den überlegenen Agrarexporturen wie Australien, Neuseeland, Kanada und den USA bei der Ausfuhr in die EG meist nicht gewachsen sind. Politisch durchsetzbarer und für die Entwicklungsländer ergiebiger ist daher wohl der weitere Ausbau der zwischen der EG und den Ländern der Dritten Welt bestehenden Sonderabkommen, wie des Lomé-Vertrags mit 66 Entwicklungsländern des afrikanischen, karibischen und pazifischen Raumes (AKP-Staaten). Hinsichtlich des Lomé-Vertrags könnte dies beispielsweise heißen, die Mengen der ungehindert in die EG zugelassenen Zucker- und Rindfleischimporte aus Entwicklungsländern zu erhöhen und ähnliche Regelungen auch für andere EG-Marktordnungsprodukte zu tref-

fen. Dabei wäre aber die EG-Produktion in Höhe der zugestandenen Einfuhrmengen zu verringern, um zu verhindern, daß die EG (durch die Wiederausfuhr der aus den Entwicklungsländern bezogenen und innerhalb der EG selbst im Überfluß produzierten Güter) das Weltmarktpreisniveau senkt bzw. weitere Exporte derselben Entwicklungsländer auf den Weltmärkten verdrängt. Unerläßlich ist es schließlich, daß die EG gegenüber Agrargütern aus der Dritten Welt die mit steigendem Verarbeitungsgrad wachsende Belastung mit Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen aufgibt.

3. In den letzten Jahren hat die EG konzeptionelle Fortschritte bei der Bereitstellung von Nahrungsmittelhilfe an die Dritte Welt gemacht. So werden solche Hilfslieferungen stärker in längerfristige Ernährungsstrategien eingebunden, und im voraus vereinbarte naturale Lieferungen können bei guten Ernten der Entwicklungsländer durch zweckgebundene Finanzmittel ersetzt werden.

Änderungsbedürftig aber ist der nach wie vor gültige Grundsatz, die Nahrungsmittelhilfe aus den Beständen der EG bereitzustellen. Diese Politik führte dazu, daß nur rund 10 Prozent des EG-Nahrungsmittelhilfebudgets dazu verwendet wurden, in Ländern der Dritten Welt Überschüsse aufzukaufen und in benachbarte Mangelländer zu liefern. Es sprechen aber gute Gründe für diese Form eines Dreiecksgeschäfts: Es kann schneller geliefert werden, die Produktionsanreize in den Überschußländern bleiben erhalten, die Produkte entsprechen den Ernährungsgewohnheiten der Empfängerländer und der Süd-Süd-Handel wird gefördert. Nicht die Gemeinschaftspräferenz, sondern der Aufkauf von in der Dritten Welt erzeugten Nahrungsgütern müßte also zur Regel europäischer Nahrungsmittelhilfe werden¹³.

Eine zweite Forderung bezieht sich auf den Umfang der Nahrungsmittelhilfe. Während Katastrophen- und Nothilfe, die bislang nur einen Anteil von 10 Prozent an der gesamten Nahrungsmittelhilfe ausmachen, aus humanitären Gründen geboten sind, vermag vor allem die mengenmäßig bedeutsamste Lieferform des „bulk supply“ die langfristige Selbstversorgung der Entwicklungsländer mit Nahrungsmitteln zu untergraben. Bei dieser Lieferform werden den Regierungen von Entwicklungsländern Nahrungsgüter ohne Verwendungsplanung zur Verfügung gestellt, die diese dann meist auf dem lokalen Markt verkaufen. Sie ist deshalb aufzugeben. Nur eine möglichst sparsame und überlegt eingesetzte Nahrungsmittelhilfe vermag nachhaltige Entwicklungsimpulse zu vermitteln.

4. Damit das vorgelegte Konzept einer entwicklungsländerfreundlicheren EG-Agrarpolitik nicht die Existenz vor allem kleinerer Landwirtschaftsbetriebe in der EG gefährdet, bedarf es erheblicher Strukturanpassungsmaßnahmen in den Industrieländern selbst. Landwirte galten bislang nur als Produzenten von Nahrungsmitteln und wurden auch nur dafür bezahlt. Andere von ihnen erbrachte Leistungen, wie zum Beispiel möglichst schadstoffarme Nahrungsmittel, langfristig gesicherte Bodenfruchtbarkeit, sauberes Trinkwasser, artgerechte Tierhaltung,

Erhaltung des Lebensraums und des Artenreichtums von Flora und Fauna und die Bewahrung einer vielfältigen Kulturlandschaft, wurden zwar vom Rest der Gesellschaft gewünscht und ganz selbstverständlich in Anspruch genommen, aber kaum als solche entlohnt. Ganz zu Recht fordert deshalb das Zentralkomitee der deutschen Katholiken, diese mit viel Aufwand erbrachten „landeskulturellen Leistungen“ als neben der Produktion von Nahrungsmitteln „gleichgewichtigen Leistungsbereich“ bäuerlichen Wirtschaftens anzuerkennen und mit einem eigenständigen, flächenbezogenen „Bewirtschaftungsentgelt“ zu entlohnen¹⁴. Hinzu kommen müßten auf Flächen und Tierbestand bezogene Bewirtschaftungsobergrenzen, um statt einer großindustriellen Agrarfabrikation eine bäuerlich strukturierte und umweltverträgliche Agrarbewirtschaftung sicherzustellen.

Die EG-Agrarpolitik im Interesse der Entwicklungsländer neu auszurichten, verlangt zwangsläufig Opfer auf europäischer Seite. Es wäre aber völlig ungerrecht, nur einer Bevölkerungsgruppe, nämlich den Bauern, dieses Opfer aufzubürden. Deshalb muß die internationale Solidarität einhergehen mit einer „Solidarität im Innern einer jeden Gesellschaft“ (SRS 39), damit alle Bürger der Industrieländer in gerechter Weise die Lasten notwendiger Strukturreformen zugunsten der Dritten Welt und letztlich der Armen dort mittragen.

ANMERKUNGEN

¹ U. Koester, S. Tangermann, *Agricultural Protectionism in the European Community* (Kiel 1987) 6.

² W. v. Urff, *EG-Agrarpolitik und Entwicklungsländer*, in: *Nationale Entwicklung und internationale Zusammenarbeit*, hrsg. v. A. Woll, K. Glaubitt u. H.-B. Schäfer (Berlin 1983) 212f.

³ H. Priebe, *Die subventionierte Unvernunft* (Berlin 1985) 84.

⁴ H. U. Thimm, *Wechselwirkungen von Agrar- und Entwicklungspolitik*, in: *Agrarwirtschaft* 32 (1983) 312–317, 314.

⁵ A. Matthews, *The Common Agricultural Policy and the Less Developed Countries* (Dublin 1985).

⁶ K. O. Nass, *Europäische Politik und afrikanischer Hunger*, in: *Landwirtschaft, Umwelt und ländlicher Raum*, hrsg. v. W. v. Urff u. H. v. Meyer (Baden-Baden 1987) 381–401, 385.

⁷ Weltbank, *Weltentwicklungsbericht 1986* (Washington 1986) 170–172.

⁸ Zu diesem Abschnitt vgl. A. Matthews, a. a. O. 211–214; U. Koester, *Internationale Aspekte der EG-Agrarpolitik*, in: *Agrarwirtschaft* 33 (1984) 236–245.

⁹ Weltbank, a. a. O. 154; P. Schmitz, *The Common Agricultural Policy and Instability on World Food Markets*, in: *Price and Market Policies in European Agriculture*, hrsg. v. K. Thomson u. R. Warren (Newcastle 1984), zit. n. A. Matthews, a. a. O. 212.

¹⁰ Weltbank, a. a. O. 147.

¹¹ *Buko-Agrarkoordination*, *Wer Hunger pflanzt und Überschuß erntet* (Hamburg 1987) 75–86; 195–204.

¹² *Inst. f. landwirtsch. Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft*, *Die landwirtsch. Märkte an der Jahreswende 1986/87*, in: *Agrarwirtschaft* 35 (1986) 416.

¹³ S. Schultz, *Nahrungshilfe – ein wirksames Instrument der Entwicklungspolitik?*, in: *Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt*, hrsg. v. P. Hrubesch u. S. Schultz (Berlin 1987) 65–91, 75, 81; P. v. Blanckenburg, *Welternährung* (München 1986) 314f.

¹⁴ Zentralkomitee der dt. Katholiken, *Für eine Neuorientierung der Agrarpolitik. Erklärung zu aktuellen Problemen der Landwirtschaft und Agrarpolitik*, 29. 4. 1988, in: *Berichte und Dokumente* 68 (Bonn 1988), 47–56, 51 ff.; s. auch W. Niebuhr, *Suche nach neuen Leitbildern*, in dieser Zschr. 203 (1985) 336–348, 345.