



Entwicklungs- POLITIK



Bernhard Walter

**Die Auswirkungen der EU-Agrarexportsubventionen auf
die Landwirtschaft der Entwicklungsländer am Beispiel
der Getreideexporte nach Afrika**



**Eine Studie der Fachstelle
Entwicklungspolitische Bildungsarbeit auf dem Lande in der EKD
c/o Evangelisches Bauernwerk in Württemberg e.V.**

epd-Entwicklungspolitik (epd-EP)
Informationsdienst des
Evangelischen Pressedienstes (epd)

**Fachredaktion Entwicklungspolitik/
Dritte Welt des epd**
Peter Bosse-Brekenfeld, Konrad Melchers
(beide halbtags) und

verantwortlich für die Fachredaktion:
K. Friedrich Schade

**Chefredakteur der Zentralredaktion
des epd**
Hans Hafenbrack

Herausgeber
Gemeinschaftswerk der
Evangelischen Publizistik e.V. (GEP)

Direktor des Gemeinschaftswerkes
Hans Norbert Janowski

ISSN 0177-5510

epd-Entwicklungspolitik: Materialien
Nachdruck, unter Quellenangabe „epd-
Entwicklungspolitik“, nur mit Genehmigung
der Fachredaktion.
Bitte Belegexemplare unmittelbar an die Fach-
redaktion senden:

epd-Entwicklungspolitik
Postfach 50 05 50
D-60394 Frankfurt/Main
Tel. 069/580 98-0
Telex 412796/Telefax 069-580 98-122

**epd-EP: Materialien können nur einzeln be-
stellt werden.**

**Einfaches Abonnement Inland des zweimal
monatlich erscheinenden Informationsdien-
stes epd-Entwicklungspolitik: 120,- DM** (davon
Versandkosten 36,- DM)

**Erweitertes Abonnement Inland epd-Ent-
wicklungspolitik: 192,- DM** (davon Versandko-
sten 48,- DM). Dies schließt die Belieferung
mit den gelegentlich erscheinenden „Aktuel-
len Beiträgen“ (jeweils **ein einzelner aktueller**
Text u./o. Schaubild) ein. Rundfunk, Fernsehen, Tages-
und Wochenzeitungen, Pressedienste und Nachrichten-
agenturen erhalten **Abdruckrecht** nur mit dem er-
weiterten Abonnement. Einzelfallregelungen
bitte direkt mit dem verantwortlichen Redak-
teur absprechen.

Studenten, Schüler, Zivildienstleistende,
Nichtverdienende: 30 % Ermäßigung auf den
Warenwert

Zu den Publikationen der Fachredaktion ge-
hört auch die pädagogische Arbeitshilfe „**epd-
Dritte Welt-Information**“. Sie kann gesondert
bestellt bzw. abonniert werden. Übersicht der
erschiedenen Ausgaben kostenlos.

Redaktionssekretariat: Ilse Odermatt,
Christel Ruf-Döpfer, Bettina Dier

Zahlungen bitte auf Kto. des GEP: Ev. Kredit-
genossenschaft, Frankfurt, Nr. 4100 530, BLZ
500 605 00, **Stichwort epd-Entwicklungs-
politik**

epd-Entwicklungspolitik-Materialien: I/94 (Juli 1994)

Preis: DM 9,- (zzgl. Versandkosten)

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Gliederung	I
Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungen	III
Vorwort	IV

GLIEDERUNG

1	Einleitung	1
2	Die Bedeutung der EU-Agrarexporte in die Entwicklungsländer für den EU-Agrarmarkt	3
	2.1 Der Gesamthandel der EU mit den Entwicklungsländern	3
	2.2 Der Agrarhandel der EU mit den Entwicklungsländern	3
	2.3 Die Agrarüberschüsse der EU	5
	2.4 Die Kosten der EU-Überproduktion	7
	2.5 Die EU-Getreideexporte in die Entwicklungsländer	8
	2.6 Das EU-Marktordnungssystem und der Subventionswettlauf zwischen EU und USA	9
	2.6.1 Subventionswettlauf zwischen USA und EU am Beispiel der Getreideexporte in die Länder Afrikas südlich der Sahara	11
	2.7 Die Rolle der Nahrungsmittelhilfe im Rahmen der EU-Agrarexporte	14
	2.8 Die Auswirkungen der GATT-Vereinbarungen auf die EU-Getreideexporte	16
	2.8.1 Bewertung der GATT-Vereinbarungen	18
	2.9 Zusammenfassung	20
3	Die Auswirkungen der subventionierten EU-Getreideexporte auf die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern	22
	3.1 Zunehmender Getreideimportbedarf der Entwicklungsländer	22
	3.1.1 Nachfragetrends	22
	3.1.2 Produktionstrends	23
	3.1.3 Importbedarf	25
	3.2 Die Bedeutung der Getreideimporte aus der EU für die Ernährungssicherheit der "Low-Income Food-Deficit Countries (LIFDC)" Afrikas	26

3.3	Die Effekte der subventionierten Getreideimporte aus der EU auf die Nahrungsmittelproduktion und Produzentenpreise in den LIFDCs Afrikas	31
3.3.1	Rahmenbedingungen	31
3.3.2	Auswirkungen auf die Produzentenpreise und Produktion	35
3.4	Kommen kommerzielle Getreideimporte und Nahrungsmittelhilfe wirklich bei den Bedürftigen an?	37
3.5	Die Konkurrenz der subventionierten EU-Getreideexporte zu Getreideexporten aus Afrika	39
3.6	Zusammenfassung	43
4	Vorschläge zur Minimierung von negativen Auswirkungen der subventionierten EU-Getreideexporte auf die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern	44
4.1	Regulierungsmöglichkeiten innerhalb der EU	45
4.2	Regulierungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer	49
4.3	Internationale Kodizes für die kommerziellen Agrarexporte in die LIFDCs	56
5	Resümee und Forderungen anlässlich der deutschen EU-Präsidentschaft für eine verbesserte Kohärenz der EU-Agrarpolitik und der EU-Entwicklungspolitik	60
	Literaturverzeichnis	66
	Anhang	

TABELLENVERZEICHNIS

	Seite
Tabelle 1: EU-Agrarhandel 1992 nach Ländergruppen	4
Tabelle 2: Erzeugung, Verbrauch und Export einiger EU-Agrarprodukte 1992 (in Mio. t Produktgewicht)	6
Tabelle 3: Selbstversorgungsgrad einiger EU-Agrarprodukte (in % der Erzeugung)	7
Tabelle 4: Entwicklung der Weizen und Getreideproduktion in der EU von 1971-1993	7
Tabelle 5: Entwicklung der EU-Getreideexporte nach Regionen	9
Tabelle 6: Getreideexporte der EU 1992/93	18
Tabelle 7: Getreidenachfrage 1987 und 2000 in verschiedenen Regionen	23
Tabelle 8: Zuwachsraten (in %) der Getreideproduktion von 1965 bis 1990 für verschiedene Ländergruppen	24
Tabelle 9: Bedeutung des Getreides für menschliche Ernährung, durchschnittliche Getreideimporte und Getreideproduktion in einigen LIFDCs West- und Zentralafrikas	28
Tabelle 10: Weizenimporte und prozentualer Anteil der Weizenimporte an den Getreide- importen einiger LIFDCs West- und Zentralafrikas (1987 - 1989)	28
Tabelle 11: Weizen- bzw. Weizenmehlexporte der EU in einige LIFDCs West- und Zentralafrikas	29
Tabelle 12: verschiedene Exportpreise für Weizen und -mehl	31
Tabelle 13: Fob-, Cif- und Verkaufspreis für Weizen (-mehl) im Sénégal	33
Tabelle 14: Maispreis auf Produzenten- und Verbraucherebene im Sénégal (Juli 1993 - März 1994)	36
Tabelle 15: Produktionskosten und Exportpreise für Mais in Simbabwe, USA und EU	40
Tabelle 16: Reguläre und nicht-reguläre Exportländer für Reis und Mais der LIFDCs Afrikas (1982-1991)	41

ABKÜRZUNGEN

CIF	Cost Insurance Freight
EAGLF	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EEP	Export Enhancement Program
EL	Entwicklungsländer
EU	Europäische Union
ECOWAS	Economic Community of West Africa States
FAO	Food Agricultural Organisation
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FOB	Fixed on board
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GIEWS	General Information and Early Warning System
GMB	Grain Marketing Board
IWC	International Wheat Council
IWF	Internationaler Währungsfonds
LIFDC	Low-Income Food-Deficit Countries
PRMC	Programme de Restructuration du Marché Céréales
PROCELOS	Promotion des Céréales Locales
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
NRO	Nichtregierungsorganisation
SAP	Strukturanpassungsprogramm
WTO	World Trade Organisation

Autor:

Bernhard Walter



Im Auftrag der:

Plattform entwicklungspolitischer
Nichtregierungsorganisationen Deutschlands
bei der Europäischen Union



Mit der finanziellen Unterstützung von:

Ausschuß für Entwicklungsbezogene Bildung
und Publizistik (ABP)



Bischöfliches Hilfswerk Misereor e.V.



Brot für die Welt



Deutsche Gesellschaft für Technische
Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Deutsche Welthungerhilfe e.V.



Studiendurchführung:

Entwicklungspolitische Bildungsarbeit
auf dem Lande in der EKD
im Evangelischen Bauernwerk in Württemberg e.V.



VORWORT

Die GATT-Verhandlungen sind nun zum Abschluß gekommen. An der Stelle, an der sich agrarpolitisch engagierte Entwicklungsaktivisten in vielen Teilen der Welt besonders eingesetzt haben, sind die größten Verwässerungen am ursprünglichen Vertragsentwurf passiert: bei den Einschränkungen der Exportsubventionen. GATT wird kaum zu einer nennenswerten Einschränkung des Agrardumpings auf Märkten der Dritten Welt führen. Das größte Versprechen der Uruguay-Runde ist faktisch im Sande verlaufen. Auch weiterhin müssen arme Bauern in der Dritten Welt gegen die Staatskasse der EU ankämpfen. Die Zerstörung von Entwicklungsbemühungen, die die Ernährungssicherheit stärken sollen, wird auch weiterhin anhalten. Das Agrarministerium arbeitet mit seiner Überschubeseitigung gegen das Entwicklungsministerium, die EU-Generaldirektion Landwirtschaft gegen die Generaldirektion Entwicklung.

Diese Erkenntnis und die Einsicht, wie billige Agrarexporte anderswo Märkte zerstören und Bauern vom Land vertreiben können, ist keineswegs neu. Sie gehört inzwischen zum ABC jeder entwicklungspolitischen Diskussion. Aber dennoch ist es jedesmal schockierend und empörend, wenn einem ganz konkrete Fälle vor Augen geführt werden und bewiesen wird, wie sich die hypothetische Annahme in der Realität bestätigt.

Eine der vielleicht erfolgreichsten entwicklungspolitischen Kampagnen der letzten Jahre war die Kampagne gegen das EU-Rindfleischdumping in Westafrika. Da wurde mit Zahlen nachgewiesen, wie europäisches Rindfleisch das Angebot der Sahel-Bauern in den westafrikanischen Küstenstädten unterbietet und die Sahel-Nomaden dem wirtschaftlichen Ruin ausliefert.

Die Studie von Bernhard Walter über das Getreidedumping der EU führt diese Diskussion fort. Auch sie geht unter die Haut, denn wenn so hautnah gut recherchierte Fakten auf den Tisch gelegt werden, dann läßt sich der Skandal nicht mehr verdrängen.

Sicherlich ist der Fall des Getreidedumpings nicht so griffig wie der des Rindfleischdumpings, denn europäischer Weizen konkurriert nur mittelbar mit afrikanischem Hirse-, Reis- oder Sorghumanbau. Außerdem gibt es in jedem Land einen gewissen Schutz einheimischer Getreidebauern. Die Verdrängungsmechanismen sind also bei Getreide subtiler und abstrakter, weil sie über Veränderungen von Ernährungsgewohnheiten laufen, weil die Unterlaufung nationaler Agrarpolitikprogramme eine Rolle spielt und weil eine Vermischung mit Nahrungsmittelhilfe und echter Auslandabhängigkeit vorliegt. Dennoch legt mit dieser Studie Bernhard Walter seine Finger auf eine weitere Wunde mangelnder

Abstimmung der Agraraußenpolitik mit der Entwicklungspolitik. Es ist ihm gelungen, überzeugende Zahlen zusammenzutragen und Preisvergleiche anzustellen, die für sich selbst sprechen. Diese Zahlen mußte er erst mühsam zusammentragen, obwohl es für die EU ein Leichtes wäre, übersichtliche Statistiken über das tatsächliche Ausmaß der Agrar-exportsubventionen regelmäßig zu veröffentlichen. Daß dieses nicht passiert ist ein Anzeichen dafür, wie hier die Offenlegung eines ganzen Politikbereiches peinlichst vermieden wird.

Wenn das Agrardumping schon nicht zu verhindern ist, ist es aber an der Zeit, daß die EU und auch die Bundesregierung die Agrarexporterstattungen an Länder mit gefährdeter Landwirtschaft bzw. Ernährungssicherheit unter entwicklungspolitischen Kriterien zu qualifizieren beginnt. Das bedeutet eine wirkliche Absprache und regelmäßige Konsultationen der beteiligten Ministerien bzw. Politikbereiche. Es bedeutet vor allem, daß die Agrarexporte nicht mehr nur als Überschußbeseitigungsinstrument betrachtet werden, sondern gezielt zum entwicklungspolitischen Instrument weiterentwickelt werden müssen. Denn verstärken sich die Widersprüche zwischen Hunger und Überschüsse auf dieser Welt zunehmend, wofür es eine ganze Reihe von Anzeichen gibt, angefangen von den Auswirkungen der globalen Klimaveränderung bis hin zu globalen Verteilungsauswirkungen der modernen Bio- und Gentechnologie, ist es dringend geboten, nach verfeinerten Instrumenten zu suchen, um einen gewissen Ausgleich zwischen Über- und Unterversorgung mittels eines armutsorientierten Vorzugshandels herzustellen.

Ich meine, daß die Studie von Bernhard Walter uns da enorm weiterhelfen kann.

Rudolf Buntzel

Hohebuch, den 28. Juni 1994

1 Einleitung

Anlass der Studie

Der Einfluss der Politik der Europäischen Union (EU) auf die Entwicklungszusammenarbeit mit den Entwicklungsländern (EL) gewinnt immer mehr an Bedeutung. Einerseits betreibt die EU direkt Entwicklungspolitik wie z.B. im Rahmen ihrer Beziehungen zu den AKP-Staaten (Lomé-Verträge), andererseits haben andere Politikbereiche der EU, wie z. B. die Agrar- und Handelspolitik, unmittelbare, Auswirkungen auf die Entwicklungsländer.

Ab Juli 1994 übernimmt die deutsche Bundesregierung turnusgemäß die Präsidentschaft im Ministerrat der Europäischen Union. Dies ist für die deutschen Nichtregierungsorganisationen (NRO) der Entwicklungszusammenarbeit ein wichtiges Ereignis, um ihre Erwartungen an das entwicklungspolitische Programm der bundesdeutschen Rats-Präsidentschaft zum Ausdruck zu bringen und politische Forderungen vorzustellen.

Ein zentrales Anliegen der NRO's ist eine verbesserte Kohärenz der Agrarpolitik und der Entwicklungspolitik der EU. Besonders jetzt nach Verabschiedung des Vertrags von Maastricht bietet es sich an, diese Kohärenz einzufordern, weil Maastricht explizit Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe aller Politikbereiche erwähnt. Mangelnde Kohärenz zeigt sich am Beispiel des EU-Rindfleischexports zu Dumpingpreisen nach Westafrika. Studien niederländischer und britischer NRO's konnten beweisen, dass mit Millionenbeträgen subventioniertes, aus Überschussbeständen stammendes Rindfleisch der EU bis zur Hälfte billiger als Rindfleisch aus der Sahelregion in den Küstenländern Westafrikas angeboten wurde. Dadurch wurden die traditionellen Absatzmärkte und die Lebensgrundlage vieler Rinderzüchter aus dem Sahel - einer der ärmsten Regionen der Welt - zerstört. Gleichzeitig wurden viele gute Entwicklungsansätze und sogar EU-Projekte zur Verbesserung der Tierhaltung in Westafrika gefährdet.

Neben Rindfleisch werden auch Überschüsse an Getreide, Milchprodukten, Zucker und Öl von der EU zu subventionierten Preisen in die EL exportiert. Billige Nahrungsmittellieferungen können grundsätzlich positive Effekte haben; sie können aber auch sehr schädlich sein. Wie beim Rindfleischexport sind deshalb die entwicklungspolitischen Effekte auf die Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit der EL zu prüfen. Welche Auswirkungen die subventionierten Getreideexporte der EU auf die Landwirtschaft der EL haben, wird nun in dieser Studie dargestellt.

Ziel der Studie sind

- 1) die Effekte der subventionierten EU-Agrarexportpolitik auf die Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit der EL systematisch aufzuarbeiten;
- 2) diese Auswirkungen beispielhaft an den EU-Getreideexporten in die "low-income food-deficit countries" (LIFDC) ¹⁾ Afrikas aufzuzeigen;
- 3) einen Kriterienkatalog für die Gewährung von Agrarexportsubventionen an die LIFDCs zu erarbeiten.

1) alle Länder mit Ernährungsdefiziten und einem pro-Kopf-Einkommen unter dem von der Weltbank festgelegten Niveau, das zur Inanspruchnahme der IDA (International Development Assistance) - Unterstützung berechtigt (z.Z. 1235 US-\$ pro Jahr). Diesen Ländern sollte in Übereinstimmung mit den Richtlinien und Kriterien des Komitees für Nahrungsmittelpolitik und -programme (CFA) Priorität bei der Vergabe von Nahrungsmittelhilfe gegeben werden. Momentan sind 75 Länder als LIFDC eingestuft, davon 43 in Afrika.

Die Ergebnisse der Studie dienen den NRO's als Grundlage, ihre Forderung nach einer verbesserten Kohärenz zwischen der Agrar- und Entwicklungspolitik der EU mit konkreten Fakten zu belegen.

2 Die Bedeutung der EU-Agrarexporte in die Entwicklungsländer für den EU-Agrarmarkt?

2.1 Gesamthandel der EU mit den Entwicklungsländern

Mit einer Bevölkerung von 347 Mio. Menschen ist die EU die größte Handelsmacht der Welt. 1992 betrug ihr Anteil am Welthandel (ohne Berücksichtigung des EU-Binnenhandels) 21 %. Im Vergleich dazu sind die USA und Japan mit 17 % bzw. 12 % am Welthandel beteiligt. (DEUTSCHER BAUERNVERBAND E.V. 1994, S. 60)

Bei dem Handel mit Drittländern sind die EL die bedeutendsten Handelspartner der EU. 1992 waren 35 % (308 Mrd. DM) der Exporte der EU in Drittländer für die EL bestimmt, 29 % (294 Mrd. DM) der Importe aus Drittländern kamen aus den EL. Die EU hat sich im Handel mit den EL vom Nettoimporteur zum Nettoexporteur entwickelt. Der bislang erzielte Einfuhrüberschuss (1990: 20 Mrd. DM; 1991: 16 Mrd. DM) hat sich 1992 in einen Ausfuhrüberschuss von 20 Mrd. DM verwandelt.

2.2 Agrarhandel der EU mit den Entwicklungsländern

Der Agrarhandel hat einen Anteil von 12 Prozent am Gesamthandel der EU. Der Stellenwert des EU-Agrarhandels mit den Entwicklungsländern hat - je nach Bezugsgröße - zwei unterschiedliche Aspekte. Tabelle 1 zeigt die Struktur des EU-Agrarhandels nach Ländergruppen.

Die 8,6 Mio. landwirtschaftlich Beschäftigten in der EU produzierten 1992 Agrargüter im Wert von 562 Milliarden DM. Bezogen auf diesen Produktionswert wird 55 % in den Erzeugerländern selbst verbraucht, 45 % wird exportiert. Kennzeichnend ist, dass der EU-Agrarmarkt durch sein System des gemeinsamen Außenschutzes, Garantiepreisen bei den Marktordnungsprodukten, Importabschöpfungen und Exporterstattungen ein sehr homogener, nach außen abgeschotteter Wirtschaftsblock darstellt. 87 % der Agrarprodukte sind für den EU-Binnenmarkt bestimmt, lediglich 13 % der Produkte werden in Drittländer exportiert. Die Bedeutung der Entwicklungsländer als Absatzmarkt für die EU-Agrarprodukte ist gering. Die Exporte in die EL hatten 1992 lediglich einen Anteil von 5% (29 Mrd. DM) am Produktionswert der EU-Landwirtschaft.

1992 war die EU weltweit der größte Agrarexporteur- und importeur (einschließlich des EU-Binnenhandels). Jedoch waren 72 % der Exporte und 68 % der Importe für den Binnenmarkt bestimmt. Beim Agrarhandel der EU mit Drittländern sind die Gruppe der Entwicklungsländer noch vor den USA und den mittel- und osteuropäischen Ländern die wichtigsten Kunden und Lieferanten. 41 % der EU-Agrarexporte in Drittländer waren für die EL bestimmt, 56 % der EU-Agrarimporte aus Drittländern entfielen auf Einfuhren aus den EL.

Auf der Exportseite hat die EU eine breite Palette an Erzeugnissen anzubieten, wovon zwei Drittel verarbeitet sind. Hauptexportgüter der EU in die Entwicklungsländer sind Milch und Milcherzeugnisse (18 %), Getreide und Getreideerzeugnisse (10 %) sowie Fleisch und Fleischwaren (9 %).

Tabelle 1: EU-Agrarhandel 1992 nach Ländergruppen

Länder:	Agrarexporte in Mrd. DM	Agrarimporte in Mrd. DM
Insgesamt	252	275
EU-Binnenhandel	181	187
Drittländer	71	88
davon		
Entwicklungsländer	29	50
USA	9	13
Mittel- u. Osteuropa	11	5
asiat. Staatshandelsländer	1	2
EFTA-Länder	12	8
sonst. westl. Industrieländer	9	10

Quelle: DEUTSCHER BAUERNVERBAND E.V. 1994, a.a.O.

Aus den EL werden überwiegend unverarbeitete Produkte importiert, die nicht oder kaum als Konkurrenzprodukte der EU-Landwirtschaft gelten. Sie können aber EU-Agrarprodukte substituieren (Südfrüchte statt einheimisches Obst, Soja statt Raps). Haupteinfuhrgüter waren 1992 Südfrüchte, Kaffee, Kakao und Tee (37 %), Futtermittel (16 %), Fisch und Fischwaren (13 %), Ölsaaten und -produkte (10 %).

2.3 Die Agrarüberschüsse der EU

Durch die Zerstörungen und den Zusammenbruch der Volkswirtschaften in Europa nach dem zweiten Weltkrieg waren die meisten Länder Europas Nettoagrarimporteure. Vorrangiges Ziel der EWG-Gründerväter war daher die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion, um den Selbstversorgungsgrad zu erhöhen. Im Laufe der 70er Jahre wurde die EG bei der Mehrzahl der Agrarprodukte, deren Absatz durch das Marktordnungssystem garantiert waren, zum Nettoagrarexporteur. Bedeutende Gründe dafür waren:

- der Produktionsanreiz durch hohe Erzeugerpreise, die weit über dem Weltmarktniveau lagen und die nach außen durch Zölle und Abschöpfungen gesichert waren,
- immense Produktionssteigerungen durch züchterische Fortschritte,
- steigender Betriebsmitteleinsatz an Dünger, Pestizide und Futtermittel,
- zunehmende Rationalisierung bei Tierhaltung und Pflanzenbau.

Seit den 80er Jahren produzieren die Landwirte der EU bei den wichtigsten Agrarprodukten Überschüsse, die enorme Lagerkosten verursachen und auf dem Weltmarkt nur mit Hilfe hoher Exporterstattungen abzusetzen sind. Die folgenden Tabellen zeigen die wichtigsten Kennzahlen der EU-Agrarproduktion. In Tabelle 2 sind für Getreide, Zucker, Rindfleisch und einige Milchprodukte die Werte für die Erzeugung, Verbrauch, und Export zusammengefasst. Tabelle 3 zeigt die Entwicklung des Selbstversorgungsgrades für diese Produkte und Tabelle 4 die Entwicklung der Getreideproduktion der letzten 25 Jahre.

Am Beispiel des Getreidebaus sind einige Merkmale und Effekte der enormen Überschussproduktion zu erkennen:

- Die Getreideproduktion in der EU hat von 1970 bis 1990 um rund 40 % zugenommen.
- Die Produktionssteigerung ist eindeutig auf eine zunehmende Produktionsintensität bei den ertragsreichen Getreidesorten wie Weizen und Körnermais zurückzuführen: Die Hektar-Erträge sind bei Getreide um 50 % gestiegen, bei Weizen um zwei Drittel. Hohe Produktionsintensität bedeutet oft auch hohe Umweltbelastung durch Düngung und Pestizide.

- Die EU-Landwirte bevorzugen zunehmend ertragreiche Getreidearten. Während die Anbaufläche für Weizen zunimmt, nimmt die Getreideanbaufläche insgesamt in der EU leicht ab.
- Jährlich werden in der EU 20 % Getreide und 33 % Weizen mehr produziert als verbraucht. Die Überschüsse werden von Interventionsstellen aufgenommen, gelagert oder exportiert. Hinzu kommen die nicht verkauften Lagerbestände aus den Vorjahren. Es besteht folglich jedes Jahr ein starker Druck die Überschüsse "loszuwerden", denn jede neue Ernte füllt die Lager erneut randvoll.
- Trotz sinkender Produktpreise, unzähliger Maßnahmen der EU zur Produktionsbeschränkung (z.B. Mitverantwortungsabgabe bei Getreide, Milchkontingentierung, Einschränkung der Interventionsbedingungen) konnte das Überschussproblem nicht gelöst werden. Um ihr Einkommen zu sichern, reagierten die Landwirte der EU schnell auf neue Marktregelungen. Daher blieben viele Maßnahmen Stückwerk, zumal sie nur halbherzig durchgeführt wurden (z.B. trotz Kontingentierung der Milch Verteilung von Quoten weit über 100 % des Bedarfs). Durch die enge Verknüpfung von Produktionsbereichen und Märkten können zwar temporär und sektoral Überschüsse abgebaut werden. Es entstehen jedoch sofort in anderen Produktionszweigen neue Absatzprobleme (z.B. Rindfleisch nach Einführung von Milchquoten, Schweinefleischüberschüsse bei Rindfleischschränkungen). Die Kosten der Überschussbeseitigung für den EU-Haushalt sind bisher nicht in den Griff zu bekommen.

Tabelle 2: Erzeugung, Verbrauch und Export einiger EU-Agrarprodukte 1992 (in Mio. t Produktgewicht)

	Weizen u. -mehl	Zucker (Weisszuckerwert)	Rindfleisch (Schlachtgewicht)	Butter	Kondensmilch	Vollmilchpulver
Erzeugung	85	16	8,4	1,6	1,3	1,0
Import	2	2	2,3			
verfügbar ¹⁾	110	20	11,2	1,85	1,55	1,0
Verbrauch	65	12	7,5	1,5	0,9	0,4
Export	23	6	3,4	0,1 ²⁾	0,4 ²⁾	0,6
Lagerbestand	21	2	0,3	0,25	0,25	--
Export in % der Erzeugung	25	38	40	6	31	60

¹⁾ verfügbar = Erzeugung + Import + Bestandsveränderung bzw. Lagerbestand vorheriges Jahr; ²⁾ Bilanz aus Export und Import Quelle: Agrarwirtschaft 1994

Tabelle 3: Selbstversorgungsgrad einiger EU-Agrarprodukte (in % der Erzeugung)

	Durchschnitt 1979/80-81/82	1991/92	1992/93
Getreide insgesamt	103	126	123
Weichweizen	122	136	132
Zucker	135	123	135
Rindfleisch	102	115	113
Milch insgesamt	117	109	108
Butter	120	111	104
Magermilchpulver	125	129	108
Kondensmilch	134	113	117

Quelle: Agrarbericht, verschiedene Jahrgänge

Tabelle 4: Entwicklung der Weizen und Getreideproduktion in der EU von 1971-1993 ¹⁾

Anbaufläche, Erträge, Ernten	Durchschnitt 1971/75	Durchschnitt 1981/85	Durchschnitt 1990/93
Weizen			
Mio. ha	15,5	15,8	16,1
dt/ha	31,0	43,0	52,0
Mio. t	48,0	68,0	84,0
Getreide, insgesamt			
Mio. ha	37	36	34
dt/ha	33	42	49
Mio. t	120	150	169

¹⁾ ab 1991 einschl. neue Bundesländer Quelle: Agrarwirtschaft 1994, S. 32

2.4 Kosten der EU-Überproduktion

Das Management der Überschüsse ist kostspielig und wird immer teurer. Einige Zahlen des EU-Haushalts und des EAGLFs (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) belegen dies. Genaue Angaben sind in den Tabellen A-C im Anhang zusammengefasst:

- Die gemeinsame EU-Agrarpolitik ist der größte Posten im EU-Haushalt (1993: 52 % = 72 Mrd. DM).
- Die EAGLF-Ausgaben für die Abteilung Garantie² sind innerhalb von 8 Jahren um ein Drittel von 44 Mrd. DM (1985) auf 66 Mrd. (1993) gestiegen, die Ausgaben für Getreide sogar um knapp zwei Drittel von 5,2 Mrd. auf 11,7 Mrd. DM.
- Allein für die drei Marktordnungsbereiche Getreide, Rindfleisch und Milcherzeugnisse fallen je nach Jahr 40-56 % der EAGLF-Ausgaben an, der Anteil des Marktordnungsbereichs Getreide an den EAGLF-Ausgaben ist von 12 % (1985) auf 21 % (1993) gestiegen.
- Großhändler, Exporteure, Lagerhalter und Verarbeiter profitieren direkt von diesen Ausgaben. Denn es sind nicht die Landwirte, die mit dem Interventionsstellen verkehren, sondern die "aufkaufende Hand". Den EU-Landwirten kommen die Zahlungen für die Überschussbeseitigung nur indirekt über Preiseffekte und Produktionsstützung zugute; wieviel von den Staatsausgaben so wirklich für die Bauern einkommenswirksam wurden, ist schwer zu sagen. Agrarkommissar Mac Sharry hat in seiner schonungslosen Analyse der EG-Agrarpolitik vom Februar 91 davon geredet, dass nur 20 % dieser Ausgaben für die Bauern einkommenswirksam werden.
- Die Ausgaben des EAGLF für den Export und die Lagerung von Getreide sind besonders hoch. 1992 entfielen 48 % der Ausgaben des Marktordnungsbereiches Getreide auf die Exportsubventionen und 38 % auf die Lagerhaltung von Getreide. Dagegen waren für alle Marktordnungsprodukte zusammen lediglich 29 % bzw. 19 % der Mittel für Export und Lagerhaltung bestimmt. Bei Rindfleisch waren es 30 % bzw. 50 %.

2.5 Die subventionierten EU-Getreideexporte in die Entwicklungsländer

Die Entwicklung des EU-Getreidemarktes war in den letzten 20 Jahren gekennzeichnet durch ein starkes Produktionswachstum und eine Nachfrageverschiebung. Gründe dafür waren die hohen internen EU-Getreidepreise und der zunehmende Ersatz von Getreide durch sogenannte Getreidesubstitute bei der Fütterung. Die inländische Produktion ist in den 80er Jahren um 23 % gestiegen. Aufgrund eines stagnierenden Verbrauchs wurde die EU auch bei Getreide vom

² Aus ihrem Budget werden folgende Leistungen finanziert: Ausfuhrsubventionen, Maßnahmen zur Regelung der Agrarmärkte, Erzeuger- und Verarbeitungsbeihilfen, Beihilfen für Lagerhaltung, Ausgleichszahlungen für Marktrücknahmen.

Nettogetreideimporteur (8 Mio. t Einfuhren im Durchschnitt der Jahre 1979/81) zum Nettogetreideexporteur (22 Mio. t Ausfuhren im Durchschnitt der Jahre 1989/91), die Getreidesubstitute nicht mit eingerechnet.

Mit einem Anteil von 19 % am Getreidehandel ist die EU momentan nach den USA der zweitgrößte Getreideexporteur. Die Getreideexporte der EU in die Entwicklungsländer stiegen in den 80er Jahren stark an (mit bedeutenden Schwankungen je nach Jahr und Region). Maßgeblicher Bestimmungsfaktor für diese Zunahme des Getreidehandels der EU mit den Entwicklungsländern waren die subventionierten Getreidepreise. Der größte Absatzmarkt für EU-Getreide ist Afrika. Nordafrika und der Nahe Osten absorbieren alleine 60 % der kommerziellen Getreideexporte der EU, während die Länder Afrikas südlich der Sahara den größten Anteil der Nahrungsmittelhilfe der EU empfangen (OECD 1993, S. 19 ff). Tabelle 5 zeigt Angaben zum gesamten Getreideexport der EU nach Bestimmungsregionen. Bei den EU-Weizenexporten ist mit Nuancen eine ähnliche Absatzstruktur zu erkennen (siehe auch Anhang Tabelle D).

2.6 EU-Marktordnungssystem und der Subventionswettlauf zwischen EU und USA

Das Prinzip des EU-Marktordnungssystems für Getreide lässt sich stark vereinfacht wie folgt erklären:

Ist die Nachfrage nach Getreide über einen längeren Zeitraum kleiner als das Angebot und sinkt der Getreidepreis unter ein vorher festgelegtes Preisniveau, interveniert die EU, indem sie Getreide zu einem festen Interventionspreis aufkauft. Ist die Nachfrage nach Getreide größer als das Angebot, verkauft die EU Getreide aus den Interventionsbeständen, um das Marktgleichgewicht wiederherzustellen. Das ist die Theorie.

Tabelle 5: Entwicklung der EU-Getreideexporte nach Regionen

EU-Exporte nach:	Durchschnitt			jährliche Zuwachsraten		
	1976-79	1980-85	1986-89	in % 1976-79	in % 1980-85	in % 1986-89
Welt in Mio. t	26,7	41,7	52,9	3,2	5,8	3,8
% - Anteil der Regionen an den EU-Getreideexporten						
Welt	100	100	100	-	-	-
EG-Binnenhandel	63,4	49,2	50,2	-1,2	5,6	-1,4
Entwicklungsländer	24,3	30,2	29,0	11,4	4,0	12,1
Nordafrika u. Westasien	12,7	19,5	17,6	15,8	3,1	10,8
Afrika südlich der Sahara	5,2	5,9	4,6	10,6	11,4	-1,5
Ost- und Südostasien	4,0	3,2	4,3	4,1	-3,9	43,7
Lateinamerika	2,3	1,9	2,5	2,3	1,9	2,5
Ex-UdSSR und Osteuropa	7,2	16,6	16,3	14,7	11,4	4,2

Quelle: abgeändert nach OECD 1993, S. 106 und 107

Nun war aber das Getreideangebot in der EU permanent höher als die Nachfrage. Die Lagerkapazitäten waren schnell ausgeschöpft. Die EU musste deshalb das Überschussgetreide mit Hilfe von Exportsubventionen (Differenz zwischen Weltmarktpreis und EU-Interventionspreis) Jahr für Jahr in Drittländer exportieren. Diese Exportsubventionen werden "Exporterstattungen" genannt.

Die Überschussmenge aus der EU trifft auf dem Weltmarkt auf überschüssige Getreideangebote der USA. Mit dem Export Enhancement Program (EEP), das für Exporte in bestimmte Länder einen Bonus (Subvention) vergibt, versucht auch die USA ihre Überschüsse auf dem Weltmarkt mit Dumping-Angeboten abzusetzen und gezielt Märkte zu erobern. Sowohl die USA als auch die EU orientieren sich nun bei der Höhe der Exporterstattungen (EU) bzw. beim Exportbonus

(USA) jeweils am Preisniveau des Konkurrenten. Sie unterbieten sich gegenseitig, um Märkte nicht zu verlieren oder neue zu erobern. Der Subventionswettlauf mit einer spiralförmigen Abwärtstendenz der Getreidepreise hat begonnen.

Das Ausmaß des Dumpings zwischen den USA und der EU lässt sich für 1992/93 anhand einiger Fakten skizzieren (AGRARWIRTSCHAFT 1994, S. 21f):

- Die USA haben die Liste der durch das Export Enhancement Program (EEP) begünstigten Importländer im Wirtschaftsjahr 1992/93 weiter ausgedehnt. Neben den traditionell bedachten Ländern Nordafrikas, den Ländern südlich der Sahara und des Vorderen Orients sowie der ehemaligen UdSSR und der VR China kamen auch Indien und Südafrika hinzu, deren Ernten des Wirtschaftsjahres 1992/93 nicht ausreichten, um den Bedarf der Bevölkerung zu decken.
- Die USA haben mit Hilfe des EEP 1992/93 insgesamt Exporte in Höhe von 21,2 Mio. t Weizen zuzüglich 1,1 Mio. t in Form von Weizenmehl sowie 1,5 Mio. t Gerste gefördert. Etwa 60 % der US-Weizenexporte (einschließlich Weizenmehl) sind mit Hilfe des EEP getätigt worden. Die durchschnittlichen Subventionen lagen bei 31,3 US \$ / t Weizen.
- Für das Jahr 1993/94 wurden erneut Mittel für die Exportförderung von 31,5 Mio. t Weizen, 1,75 Mio. t Weizenmehl und 3,5 Mio. t Gerste bereitgestellt. Obwohl die Mittel bisher niemals vollständig ausgeschöpft wurden, dürfte sich der Umfang der Exportförderung im Wirtschaftsjahr 93/94 gegenüber dem vergangenen Jahr nicht verringern.
- Die Exporterstattungen der EU lagen fast im gesamten Wirtschaftsjahr 92/93 deutlich über 100 US-\$/t. Die höchsten Beträge mußten im September 1992 aufgewendet werden (138 US-\$/t Weichweizen). Im Februar 1993 wurden die niedrigsten Exporterstattungen bei Exporten aus dem "freien" EU-Markt³⁾ gewährt (79 US-\$/t Weichweizen).
- Nach den Schätzungen des IWC (International Wheat Council) und der FAO ist für 1993/94 mit einem Rückgang der internationalen Nachfrage nach Nahrungs- und Futtergetreide zu rechnen. Die Weizenexporte könnten nach den vorliegenden Prognosen um gut 10 Mio. t zurückgehen. Vor diesem Hintergrund ist abzusehen, dass der Kampf um Marktanteile zwischen den Exporteuren auch 1993/94 hart geführt wird.
- Durch die Senkung des Stützpreisniveaus in der EU sinken zwar auch die zu gewährenden Exporterstattungen für 93/94; mit 80 bis 85 US-\$/ t Weichweizen lagen sie zunächst noch auf einem sehr hohen Niveau. Bei steigenden Weltmarktnotierungen konnten sie im November auf 75 US-\$/t Weizen gesenkt werden.
- Die EU-Kommission vergleicht die Exporterstattungen nicht mit den ungestützten Exportpreisen der USA, sondern mit den Preisen, die sich nach Einbeziehung der Subventionen des EEP ergeben. In den USA wird umgekehrt vorgegangen, sie orientieren sich an den subventionierten Exportpreisen der EU. Die Subventionsschraube dürfte durch dieses Vorgehen der beiden Konkurrenten nicht unterbrochen werden. Beide Kontrahenten begründen die Höhe ihrer Subventionen mit dem Vorwurf, der jeweils andere würde Dumping betreiben.

³⁾ Ware, die nicht aus der EU-Intervention stammt, für die aber ebenfalls Exporterstattungen gewährt wird.

2.6.1 Der Subventionswettlauf zwischen USA und EU am Beispiel der Getreideexporte in die Länder Afrikas südlich der Sahara

Wie die Höhe der EU-Exportsubventionen festgelegt wird, soll am Beispiel des EU-Weizenexports in die afrikanischen Länder südlich der Sahara im Wirtschaftsjahr 1993/94 erläutert werden. 1993/94 werden 1,1 Mio. t Brotweizen aus der EU in diese Länder exportiert. Traditionell wird dieser Markt von Frankreich bedient, doch 1993 wurde auch Deutschland an der Ausfuhr beteiligt. Bei der Gewährung von Subventionen für die EU-Getreideexporte unterscheidet die EU-Kommission zwischen Ware aus dem "freien" Markt und Ware aus Interventionsbeständen.

Freier Markt

Der Export aus dem freien Markt erfolgt im Rahmen von Dauerausschreibungen. Je nach Bestimmungsregion ⁴⁾ und Weltmarktlage wird nun im Voraus ein Erstattungssatz für eine Zone oder ein Land festgesetzt. Der Getreidehändler beantragt eine Ausfuhrlizenz für den Export

einer bestimmten Menge Getreide bei der nationalen Marktordnungsstelle.

In Deutschland ist dies die Bundesanstalt für ländliche Marktordnung (BALM). Die Laufzeit der Ausfuhrlizenz gilt für den laufenden Monat plus vier Monate. Für die Ausfuhrlizenz hinterlegt der Getreidehändler eine Kautions von 12 ECU/t. Das Getreide muß spätestens 60 Tage nach Erfüllung der Ausfuhrzollformalitäten das geographische Gebiet der EU verlassen haben. Nach Vorlage von Ankunfts- bzw. Löschdokumenten erfolgt die Erstattungsauszahlung.

Für den Export in afrikanische Länder südlich der Sahara wurden in der ersten Oktoberwoche 1993 von der EU 300.000 t aus dem freien Markt ausgeschrieben, für die eine Sondererstattung in Höhe von 76,5 ECU/t ⁵⁾ = 111 US-\$/t festgelegt wurde. Die Erstattung lag um 23 US-\$/t höher als die in derselben Woche gewährten Erstattungen für die EU-Exporte in andere Bestimmungsregionen. Der Fob-Preis ⁶⁾ für diese EU-Exporte lag in der ersten Oktoberwoche bei ca 88 US-\$/t. Die Händler können somit (inklusive der Sondererstattung und ohne Berücksichtigung der Erfassungs- und Transportkosten) den Weizen zu einem Fob-Preis von ca. 65 US-\$/t (88-23=65) nach Afrika exportieren. Der Weltmarktpreis für Weizen (US Soft Red Winter, Fob US-Atlantikhafen) betrug im Oktober (Monatsdurchschnitt) 128 US-\$/t, der EU-Interventionspreis für Weizen (Brotqualität) 167 US-\$/t. Die Differenz zwischen dem Weizenexportpreis nach Afrika südlich der Sahara und dem EU-Interventionspreis betrug also 102 US-\$ und 63 US-\$ im Vergleich zum Weltmarktpreis ⁷⁾.

Interventionsbestände

Bei Exporten aus den EU-Interventionsbeständen wird ebenfalls eine Ausschreibung durchgeführt (z.B. 500.000 t Brotweizen aus französischen Interventionsbeständen für den Export in die afrikanischen Länder südlich der Sahara). Dafür werden vorab keine Exporterstattungen festgesetzt. Die Getreidehändler reichen bis Donnerstag 13.00 Uhr (Brüsseler Zeit) schriftlich ihre Angebote für diesen Export bei der Kommission ein (Händler A bietet einen Preis von 85 US-\$/t für 100.000 t, Händler B 75 US-\$/t für 25.000 t). Am Donnerstagnachmittag entscheidet nun die Kommission, welche Angebote akzeptiert werden. Der Zuschlag richtet

4) Insgesamt gibt es acht verschiedene Zonen.

5) 1 ECU = 1,45 US-\$ (Kurs 1. 9. 93).

6) Fob = Free on Board; Preis, zu dem die Ware den Hafen verlässt.

7) Aus Vereinfachungsgründen sind Qualitätsunterschiede nicht berücksichtigt.

sich nach der aktuellen Preis- und Angebotslage auf dem Weltmarkt. Akzeptiert werden alle Angebote, die über der von der EU-Kommission festgelegten Preisgrenze von z.B. 80 US-\$/t liegen (Händler A). Liegen die Angebote darunter, werden sie abgelehnt (Händler B). Die Ausschreibungsfrist wird so lange verlängert (jede Woche können neue Angebote eingereicht werden), bis die 500.000 t verkauft sind.

Der Mindestpreis des französischen Interventionsweizens für den Export nach Afrika lag in der letzten Novemberwoche bei 80 US-\$/t. Der EU-Interventionspreis für Weizen lag im selben Zeitraum bei 181 US-\$/t. Ohne Berücksichtigung der Lagerkosten eine Differenz von 101 US-\$/t. Der Weizen wird in die Länder südlich der Sahara also zu weniger als die Hälfte (44 %) des EU-Interventionspreises exportiert.

Die USA gewährte am 16. November 1993 für den Export von 25.000 t Weizen (Hard Red Winter) in Länder südlich der Sahara einen Bonus von 63 US \$/t. Der Fob-Preis für diesen Export lag bei 85 US-\$/t. An der Börse in Chicago schwankte der Tagespreis für Hard Red Winter zwischen 148,15 US-\$ (11 Uhr) und 146,8 US-\$ (14 Uhr) je t. Der Bonus gleicht die Differenz zwischen Börsenpreis und Fob-Preis aus. Die Fob-Preise für den US- und EU-Weizenexport nach Schwarzafrika differieren nur geringfügig, da sich die Exporterstattungen der EU an dem Bonus der USA orientieren und umgekehrt.

Alljährlich exportieren sowohl die EU als auch die USA ca. 1 Mio. t Weizen in die afrikanischen Länder südlich der Sahara. Daraus ergibt sich rein rechnerisch für 1993/94 allein für den EU-Weizenexport in diese Länder ein Subventionsvolumen von ca. 98 Mio. US-\$ und für den US-Weizenexport Subventionen von 63 Mio. US-\$. Die EU zahlt also wesentlich mehr an Subventionen als die USA. Ca. 860 Mio. US-\$ gab die EU 1993 für alle (nicht nur landwirtschaftliche) EU-Entwicklungshilfeprojekte in diesen Ländern aus, d.h. allein schon die EU-Exportsubventionen für Weizen entsprechen 11 % der Ausgaben für Entwicklungshilfeprojekte. Rechnet man noch die ebenfalls hohen EU-Subventionen für den Export von Gerste, Mais, Rindfleisch und Milchprodukte in diese Länder hinzu, die zum Teil noch über den Weizenexportsubventionen liegen, wird deutlich, dass sehr viel mehr für unseren Agrarabsatz nach Afrika getan wird, als Afrika an landwirtschaftlicher Entwicklungshilfe erhält. Der Verdacht liegt nahe, dass die Bemühungen der EU-Entwicklungshilfe, die Agrarproduktion in den Ländern südlich der Sahara zu fördern, durch die EU-Subventionspolitik unterlaufen werden.

2.7 Die Rolle der Nahrungsmittelhilfe im Rahmen der EU-Agrarexporte

Die EU ist nach den USA der zweitgrößte Lieferant von Nahrungsmittelhilfe. Letztmalig wurde 1986 für die Mitgliedsstaaten des internationalen Nahrungsmittel-Übereinkommens (FoodAid Convention) verbindlich festgelegt, wieviel Nahrungsmittelhilfe sie mindestens bereitstellen müssen. Die EU muss jährlich 1,67 Mio. t Nahrungsmittelhilfe (gemessen in Weizenäquivalenten) bereitstellen. Diese Mindestmenge wurde von der EU in den letzten Jahren weit überschritten. Von den 1991/92 weltweit als Nahrungsmittelhilfe bereitgestellten 13,1 Mio. t Getreide ⁸⁾ (= 6 % der gehandelten Weltgetreidemenge) lieferte die EU 3,7 Mio. t, davon 2,7 Mio. t als Gemeinschaftsleistung und 1,0 Mio. t als bilaterale Hilfe der einzelnen EUMitgliedstaaten. Bis Anfang der 90er Jahre ging der Großteil der EU-Nahrungsmittelhilfe nach Afrika (1990/91 = 71 %), hauptsächlich in die vom Bürgerkrieg betroffenen Länder wie Äthiopien, Sudan, Mozambique, aber auch nach Ägypten. Nach der Auflösung des osteuropäischen Wirtschaftsverbundes sind die Staaten Osteuropas und der GUS an die erste Stelle als Empfänger von EU-Nahrungsmittelhilfe getreten. Die Hälfte der

⁸⁾ Weizen, Grobgetreide und Reis wird im Verhältnis 1 : 1 umgerechnet.

Gemeinschaftslieferungen ging 1991/92 nach Osteuropa und in die GUS-Staaten, ein Drittel in die Länder Afrikas südlich der Sahara.

91 % des Getreides stammt aus den EU-Lagerbeständen, lediglich 9 % aus Dreiecksgeschäften⁹⁾ und lokalen Aufkäufen in den Empfängerländern. 10 % der EU-Getreideexporte ist Nahrungsmittelhilfe. 84 % der Getreide-Nahrungsmittelhilfe waren Weizen, Weizenmehl und Weizenprodukte, 11 % Grobgetreide und 5 % Reis (1990/91).

Im Vergleich zur Höhe der Nahrungsmittelproduktion und zur Exportmenge der EU ist die Nahrungsmittelhilfe von relativ geringer Bedeutung. Die Nahrungsmittelhilfe kann als ein Element unter vielen betrachtet werden, das zur Marktregelung beiträgt. Je nach Produkt, Marktbedeutung und Geberland ergeben sich unterschiedliche Tendenzen:

- Die EU betrachtet die Nahrungsmittelhilfe als Teil der humanitären Hilfe, die USA setzen sie gezielt auch als Instrument ihrer Außenhandels- und Exportpolitik ein.
- Es muss unterschieden werden, ob das Nahrungsmittelhilfe-Produkt im Geberland produziert wird oder außerhalb gekauft wird. Die gesamte EU-Nahrungsmittelhilfe an Weizen wird von der EU selbst geliefert, während die Nahrungsmittelhilfe an Reis überwiegend aus Dreiecksgeschäften stammt.
- Die Höhe der EU-Nahrungsmittelhilfe hängt eng mit dem jeweiligen Produktionsniveau bzw. dem Lagerbestand in der EU zusammen und wird bewusst zur Regulierung des Lagerbestandes eingesetzt. So hat die EU Indien für die zweite Phase (1980 - 1985) des Projektes "Operation Flood" (Projekt zum Aufbau des Molkereiwesens in Indien) jährlich 35.600 t Milchpulver und 12.700 t Butteröl zugesagt. 1983 wurden lediglich 13.000 t Milchpulver und 1.400 t Butteröl geliefert. Der Rest wurde 1984 zur Verfügung gestellt, just zu dem Zeitpunkt als die EU-Lagerbestände an Milchpulver mit ca. 1 Mio. t ihr Maximum erreichten. Nach der Einführung der Milchkontingentierung 1984 hat die Nahrungsmittelhilfe an Milchprodukten stark abgenommen, während die Nahrungsmittelhilfe an pflanzlichen Ölen nach dem Produktionsanstieg in der zweiten Hälfte der 80er Jahre erheblich zunahm.
- Mit der Steigerung der EU-Weizenerzeugung ist auch eine Steigerung des Anteils der EU-Nahrungsmittelhilfe am Weizenexport zu verzeichnen (von 6 % Anfang der 80er Jahre auf 8 % Ende der 80er Jahre).
- Not- und Flüchtlingshilfe (Katastrophenhilfe) als Teil der Nahrungsmittelhilfe hat in den letzten Jahren immer mehr zugenommen. 1992 war 32 % der weltweiten Nahrungsmittelhilfe an Getreide für Katastrophenhilfe bestimmt (1988: 22 %). Von der Öffentlichkeit wird Nahrungsmittelhilfe häufig nur noch als Katastrophenhilfe wahrgenommen. Außerdem ist in vielen Empfängerländern die Nahrungsmittelhilfe sowohl aus Geber- als auch aus Nehmerinteressen institutionalisiert und zur Regel geworden. Regelmäßige Nahrungsmittel- oder Katastrophenhilfe wirkt dann als Hemmschuh für die inländische Nahrungsmittelproduktion, wenn mit ihr nicht gezielte Programme zur Ernährungssicherung einhergehen.
- Nahrungsmittelhilfe kann aber auch die Getreideproduktion und -vermarktung in den Empfängerländern stabilisieren, wie das von der EU mitgetragene "Programme de Restructuration du Marché Céréales (PRMC)" in Mali zeigt. Dort wurde seit 1982 über mehrere Jahre verteilt 58.000 t Getreide als Nahrungsmittelhilfe zur Verfügung gestellt und dient als Sicherheitsreserve und Preisregulativ des Getreidemarktes. Geber- und Empfängerorganisationen verwalten diesen Sicherheitsstock gemeinsam und haben aus

⁹⁾ Bei Dreiecksgeschäften wird mit Finanzmitteln des Geberlandes Nahrungsmittel für das Empfängerland in einem Drittland aufgekauft (z.B. thailändischer Reis als Nahrungsmittel für Burkina Faso, von der EU finanziert.)

dessen Finanzmitteln einen Gegenwertfonds aufgebaut. Daraus werden gezielt Maßnahmen zur Verbesserung der Getreidelagerung (Getreidebanken, Schädlingsbekämpfung), des Getreidemarketings und der Verteilung von Nahrungsmittelhilfe finanziert. Seit 1988 gibt es, auch aufgrund guter Ernten, kaum noch Lebensmittelengpässe in Mali und der Schwerpunkt des Programms liegt nun auf der Modernisierung des Getreidesektors. Faktoren für diesen Erfolg waren planbare Zusagen an Nahrungsmittelhilfe über einen längeren Zeitraum, strenge Geberkoordination, die Verwendung des Gegenwertfonds für Maßnahmen zur Verbesserung der Ernährungssicherheit und ein klares politisches Programm im Empfängerland. Die Nahrungsmittelhilfe der EU kann also durchaus im Interesse einer eigenständigen Ernährungssicherung im Empfängerland eingesetzt werden. Dann steht das entwicklungspolitische Interesse im Vordergrund und nicht nur die Verwertungsinteressen der EU-Agrarverwaltung (FAO Food Outlook 1993 und 1994, verschiedene Monatsberichte; IWC verschiedene Jahrgänge; THIRION 1994; WFP 1993).

2.8 Auswirkungen der GATT-Vereinbarungen auf die EU-Getreideexporte

Die Verpflichtungen des Agrarabkommens im Rahmen von GATT (General Agreement of Tariffs and Trade) sehen schrittweise Anpassungen innerhalb von 6 Jahren ab 1995 vor:

- Verringerung der internen Agrarstützung um 20 %. Wettbewerbsneutrale Beihilfen ("Green Box") und die direkten Ausgleichszahlungen, die im Rahmen der Reform der gemeinsamen EU-Agrarpolitik den Bauern gewährt werden, sind einstweilen vom Abbau freigestellt.
- Umwandlung aller einfuhrbeschränkenden Maßnahmen in feste Zölle ("Tarifäquivalente"), die um durchschnittlich 36 % abzubauen sind. Zollbegünstigungen auf Mindesteinfuhrmengen sind von anfangs 3 % des inländischen Verbrauchs auf 5 % zu steigern.

Bezüglich der Agrarexporte wurde beschlossen:

- Verringerung der Haushaltsausgaben für Exportsubventionen um 36 %
- Reduzierung der subventionierten Exportmenge um 21 %.

Diese Abbaupflichtungen gelten für alle GATT-Vertragsparteien mit Ausnahme der am wenigsten entwickelten Länder (43 Länder mit einem BSP unter 500 US-\$ je Kopf und Jahr). Für andere Entwicklungsländer wurden längere Anpassungsfristen und geringere Abbauraten vereinbart. Die Verpflichtungen für den Abbau der Agrarexporte gelten nur für subventionierte Exporte. In der EU ist dies der größte Teil der Agrarausfuhren, in den USA maximal 30 %; bei US-Weizenexporten waren es 1992/93 rd. 50 %, die im Rahmen des EEP verkauft wurden. Für den Fall, dass keine Exportsubventionen gezahlt werden (z.B., wenn die Weltmarktpreise über dem inländischen Niveau liegen), kann mengenmäßig unbegrenzt exportiert werden.

Für die EU-Getreideexporte bedeutet dies, dass die Getreideexportmengen von 29,7 Mio. t (Durchschnitt 1986/90) bis zum Jahr 2000 um 21 % auf 23,4 Mio. t abgebaut werden müssen. Bei Weizen von 17 Mio. t auf 13,4 Mio. t. Zusätzlich wurde vereinbart, dass Brüssel und Washington die Wahl haben, den Abbau auf der Basis der Durchschnittsmengen entweder der Jahre 1986/90 oder aber der Kalenderjahre 1991 und 92 zu beziehen. Dieser in letzter Minute auf Grund des Drucks der französischen Regierung vereinbarte Abbaumodus führt dazu, dass die EU während der sechsjährigen Übergangszeit insgesamt rund 8,1 Mio. t mehr Weizen und Weizenmehl exportieren kann als dies ursprünglich nach dem sog. "Blair House Abkommen" möglich gewesen wäre. Zur Erläuterung: Im Durchschnitt der Jahre 86/90 exportierte die EU 17 Mio. t Weizen, im Durchschnitt der Jahre 91/92 20,3 Mio. t. Erfolgt der Abbau auf der Basis der Jahre 1986/90, ergibt sich bei der Kürzung um 21 % (jährlich minus 3,5 %) im

Sechsjahreszeitraum ein erlaubtes Exportvolumen von 89,6 Mio. t Weizen; beginnt der Abbau hingegen auf der Basis der Jahre 1991/92, so können zwischen 1995 und 2000 insgesamt 97,7 Mio. t Weizen subventioniert ausgeführt werden. Für die USA ergibt sich bei Anwendung dieses Verfahrens ein Plus von 7,5 Mio. t Weizen und Weizenmehl. Die EU und die USA haben sich gegenseitig Konzessionen zugestanden, um ihre Exportmengen zu steigern. Sie haben mit diesem Arrangement den Rest der GATT-Verhandlungsparteien ultimativ überfallen.

Insgesamt darf die EU nach Ende der sechsjährigen Übergangszeit jährlich 23,4 Mio. t Getreide mit Subventionen exportieren. Nahrungsmittelhilfe und sonstige nichtkommerzielle Lieferungen sind in dieser Menge nicht enthalten; das Volumen dieser Exporte wird von der EU-Kommission mit rd. 2,5 Mio. t angegeben. "Sanktionsfrei" können folglich aus der EU insgesamt 26 Mio. t Getreide exportiert werden. Zum Vergleich: 1991/92 wurden 32,4 Mio. t einschließlich Nahrungsmittelhilfe und aller verarbeiteten Getreideprodukte ausgeführt, 1992/93 ein Rekordvolumen von fast 36 Mio. t. Tabelle 6 zeigt die EU-Exporte für die einzelnen Getreidearten.

Tabelle 6: Getreideexporte der EU 1992/93

	in Mio. t	Anteile in %	Steigerung 1991/92	gegenüber in %
Getreide gesamt	35,4	100	+	12
Weizen	23,0	65	+	10
Roggen	1,5	4	+	300
Gerste	8,5	24	+	1
Mais	2,1	6	+	40
Hafer	0,1	0,3	-	

(Differenzen durch Runden der Zahlen)

Quelle: Agrarwirtschaft 1994, S. 34

2.8.1 *Bewertung der GATT-Vereinbarungen*

1. Im kommenden Wirtschaftsjahr 1994/95 sind die Exporte - letztmalig - an keinerlei Auflagen durch GATT gebunden. Bei zur Zeit begrenzter Nachfrage und nur wenig zahlungsfähigen Kunden auf dem Weltmarkt muß daher mit einem noch schärferen Subventionskampf gerechnet werden.
2. Die EU verfügt über sehr hohe Interventionsbestände an Getreide. Bis zum Beginn des Wirtschaftsjahres 1995/96 muß die EU ihre Interventionsbestände von ca. 33 Mio. t (1993/94) um rund 20 Mio. t auf 13 Mio. t reduzieren, damit sie ihren GATT-Exportverpflichtungen ab den Jahren 1995/96 nachkommen kann. Die ebenfalls in letzter Minute ausgehandelte Zeitstaffelung der jährlichen Abbauraten erlaubt es der EU, ihre überfüllten Lager langsamer abzubauen.
3. Die EU-Agrarreform mit ihren Maßnahmen der Produktionseinschränkung muss greifen, um die GATT-Verpflichtungen einzuhalten. Es ist höchst fraglich, ob sich die bisher gewagten Prognosen über die Auswirkungen der EU-Agrarreform auf die Produktionsmengen bewahrheiten. Die Erfahrungen im ersten Jahr der EU-Agrarreform zeigen, dass das Volumen der Getreideproduktion in der EU nicht entsprechend der Prognosen der EU-Kommission zurückgegangen ist. Auch über die preisbedingte zusätzliche Getreideverfütterung sind sich die EU-Behörden und den nationalen Ministerien unklar. Während der deutsche Landwirtschaftsminister Borchert behauptet, dass schon erste Erfolge der EU-Agrarreform auf dem deutschen Getreidemarkt durch die Zunahme der Getreideverfütterung zu spüren sind (AGRAR-EUROPE (4) 1993), ist nach Meinung einer Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission die Entwicklung der Getreidenachfrage aus dem Futtermittelsektor mit Unsicherheiten behaftet. Zwar schätzt die Arbeitsgruppe, dass

durch Maßnahmen der EU-Agrarreform jährlich zusätzlich 10-12 Mio. t Getreide verfüttert werden könnten, jedoch ist der Anstieg der Getreidefütterung im Wirtschaftsjahr 1993/94 eher auf die schlechte Erntequalität und dem Interventionsverbot von Futterweizen zurückzuführen als auf Erfolge der EU-Agrarreform (AGRAR-EUROPE (3) 1993).

4. Es muss damit gerechnet werden, dass die EU-Kommission in ihrer Getreideexportpolitik auf die von GATT nicht eingeschränkte Nahrungsmittelhilfe ausweicht und mehr EU-Getreide in Form von Nahrungsmittelhilfe exportiert. Wenn dies der Fall wäre, bestünde die Gefahr, dass die Höhe der Nahrungsmittelhilfe eher wieder von den Bedürfnissen der EU-Überschussbeseitigung bestimmt wird und dass die Entwicklungsländer - ohne Berücksichtigung ihrer internen Versorgungssituation - mit Nahrungsmittelhilfe "überschwemmt" werden.
5. Die Nahrungsmittelhilfe dient als "Ventil", wenn die EU-Interventionsbestände nicht in dem sechsjährigen Zeitrahmen auf das benötigte Niveau von ca. 13 Mio. t abgebaut werden können oder wenn die erlaubten "sanktionsfreien" EU-Exportmengen aufgrund von Rekordernten in der EU überschritten werden.
6. Aus der Sicht der Entwicklungsländer werden die GATT-Vereinbarungen unterschiedlich bewertet. GATT-Befürworter gehen von einem Anstieg der Weltmarktpreise bei den Agrarprodukten aus. Daher dürften viele zahlungsschwache Nettonahrungsmittelimportländer Schwierigkeiten bekommen, teurere kommerzielle Getreideimporte zu finanzieren. Die GATT-Vereinbarungen appellieren an die Adressen der Industrieländer, durch die Gewährung zusätzlicher Mittel und Mengen für Nahrungsmittelhilfe die Verluste der armen Nettonahrungsmittelimportländer für eine Übergangszeit auszugleichen und mehr Hilfe für die ländliche Entwicklung zu gewähren. Ferner sind Unterstützungsleistungen von IWF und Weltbank zur kurzfristigen Finanzierung von kommerziellen Nahrungsmitteln einführen vorgesehen.
7. Steigende Weltmarktpreise erhöhen aber auch die Wettbewerbskraft der Agrarexportnationen unter den Entwicklungsländern (z.B. Simbabwe, Argentinien, Thailand). Kritische Stimmen (STONEMAN, THOMPSON 1993) geben jedoch zu bedenken, dass der technische Fortschritt im EU-Getreidebau weitergeht. Zusammen mit der direkten Einkommensübertragung ("wettbewerbsneutrale" Beihilfe der EU, die vom Abbau nicht betroffen ist) und einer weiteren Reduzierung der Produktionskosten in den intensiven Getreidebauregionen der EU (Frankreich, Ostdeutschland, Großbritannien) ist sogar mit einem exportfähigen Getreideangebot zu Weltmarktpreisen zu rechnen. Daher ist trotz der GATT-Vereinbarungen weiterhin in der EU-Getreideerzeugung von dem durchschnittlichen Produktionsniveau der Jahre 1986-1990 auszugehen und der Anstieg der Weltmarktpreise wird mit 1 % pro Jahr minimal sein. Aufgrund der Produktionskostenvorteile im intensiven Getreidebau Frankreichs wird von einigen französischen Stellen sogar erwogen, den EU-Interventionspreis ab 1996 um 10 % auf dann 90 ECU/t zu kürzen. Bei leicht steigenden Weltmarktpreisen könnte Getreide dann ohne Subventionen und somit mengenmäßig unbegrenzt exportiert werden (TÖPFER INTERNATIONAL 1993 und 1994; AGRA-EUROPE (1) 1994).

2.9 Zusammenfassung

Die EU-Agrarproduktion ist überwiegend für den Binnenmarkt bestimmt, lediglich 13 % der Produktion geht in Drittländer. Bezogen auf den Produktionswert der EU-Landwirtschaft spielt der Agrarhandel der EU mit den Entwicklungsländern mit 5 % eine geringe Rolle. Allein 1992 gab die EU aufgrund der Überschussproduktion 32 Mrd. DM für Agrarexportsubventionen und Lagerhaltung aus. Dies ist knapp der Hälfte der gesamten EU-Ausgaben für alle Marktordnungsprodukte. Im Getreidebereich waren von 11 Mrd. DM 86 % für

Exportsubventionen und Lagerhaltung bestimmt. Trotz der hohen Marktordnungsausgaben wird geschätzt, dass maximal nur 20 % der Preis- und Produktionsstützung für die EU-Landwirte einkommenswirksam werden. Den Großteil der Ausgaben kassieren Großhändler, Exporteure, Lagerhalter und Verarbeiter.

Im Handel mit Drittländern sind die Entwicklungsländer die wichtigsten Kunden der EU. Der Kampf um Absatzmärkte in Entwicklungsländern ist ein Subventionswettlauf zwischen den USA und der EU, der zu einer spiralförmigen Abwärtsbewegung der Weltmarktpreise führt. Immer mehr Ausgaben fallen für die Exportsubventionen an. Allein 1993/94 zahlte die EU nur für den Export von 1,1 Mio. t Weizen in die afrikanischen Länder südlich der Sahara z. B. schon ca. 110 Mio. US-\$ an "Exporterstattungen".

Die Exportsubventionen der EU für Agrarexporte in Entwicklungsländer sind ein Glied in der Kette der EU-Agrarpolitik, die in sich nicht schlüssig ist und der es an Kohärenz zur EU-Entwicklungspolitik mangelt. Erst importiert die EU große Mengen Futtermittel aus den Entwicklungsländern (1992: 32 Mio. t), die einheimisches Getreide aus den Futtertrögen verdrängen und die mit zu der Überschussproduktion in der EU beitragen. Diese Überschüsse werden dann teuer gelagert und mit hohen Subventionen in Entwicklungsländer zurückexportiert. Für den EU-Landwirt springt von diesem Kreislauf am wenigsten bei raus. Trotz der massiven Unterstützung des gesamten Agrarsektors ist der Bauer mit Preiseinbrüchen auf fast allen Agrarmärkten konfrontiert, und sein Einkommen ist ständig rückläufig.

Gleichzeitig übersteigen die Ausgaben für die EU-Exportsubventionen die EU-Entwicklungshilfe für die landwirtschaftlichen Projekte, deren Ziel die Steigerung der Produktion ist. Die Entwicklungsländer geben aber einen steigenden Anteil ihrer Deviseneinnahmen, die aufgrund der verschlechterten Terms of Trade (Handelsbedingungen) für die Exporte der Entwicklungsländer immer geringer werden, für Nahrungsmittelimporte aus, während die Produktionsanreize für die eigenen Bauern durch billige Importe schwinden. Das steht im Widerspruch zur öffentlichen Meinung. Die Bevölkerung ist der Ansicht, dass die EU-Landwirte massiv subventioniert werden und dass die Entwicklungspolitik unabhängig von den Maßnahmen der EU-Handels- und Agrarpolitik Gutes tut.

3 Auswirkungen der subventionierten EU-Getreideexporte auf die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern

3.1 Zunehmender Getreideimportbedarf der Entwicklungsländer

Die Gruppe der Entwicklungsländer wird in naher Zukunft (bis zum Jahr 2010) wesentlich mehr Getreide importieren als bisher, da die Nachfrage schneller wachsen wird als die Produktion. Dies lässt sich aus verschiedenen Tendenzen ableiten (HEIDHUES 1994).

3.1.1 Nachfragetrends

Die jährlichen Wachstumsraten der gesamten Getreidenachfrage liegen für den Zeitraum 1984 bis 2000 in den Entwicklungsländern bei 2,6 %, in den Industrieländern (OECD-Staaten) bei 1,6 % (weltweit bei 2,2 %). Für Weizen mit 3,7 % und Reis mit 2,4 % sind die jährlichen Wachstumsraten der Nachfrage in den Entwicklungsländern besonders hoch (Industrieländer bei Weizen 1,3 % und bei Reis 1,4 %). Die jährlichen Wachstumsraten der Nachfrage nach Grobgetreide (Hirse, Sorghum, Mais etc.) in den Entwicklungsländern liegt dagegen in diesem Zeitraum bei nur 1,9 %.

Es ist zu beobachten, dass sich die Nachfragestruktur in den Entwicklungsländern in Richtung eines Mehrverbrauchs an Weizen, Reis und Veredelungsprodukten verschiebt. Dadurch wird die Bedeutung traditioneller Grundnahrungsmittel wie Hirse, Sorghum oder Mais abnehmen. Von den Entwicklungsländern werden deshalb verstärkt international gehandelte Produkte wie Weizen und Reis auf dem Weltmarkt nachgefragt. Die Abhängigkeit der Entwicklungsländer vom Weltagrarmarkt nimmt in Bezug auf ihre Ernährungssicherung ebenso zu wie auch ihre Bedeutung als Handelspartner für die Getreideexportnationen.

Die Zuwachsraten der Getreidenachfrage in den Entwicklungsländern wird bestimmt von:

- dem weiterhin hohen Bevölkerungswachstum, vor allem in Afrika südlich der Sahara (3,1 % jährlich; im Vergleich der Durchschnitt aller Entwicklungsländer: 1,9 %),
- zum Teil höheren Einkommenszuwächsen und höheren Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach Nahrungsmitteln in den Entwicklungsländern im Vergleich zu den Industrieländern.

Afrika ist vor allem das Bevölkerungswachstum entscheidend für den Nachfragezuwachs, in Asien mehr das zunehmende Pro-Kopf-Einkommen. Ausschlaggebend für die Getreidenachfrage sind auch Veränderungen in der Einkommensverteilung. Steigt das Einkommen der Armen, wird die Nachfrage nach Getreide aufgrund der hohen Einkommenselastizität der Nachfrage dieser Bevölkerungsgruppe stark zunehmen; auf der anderen Seite wird bei einer Umverteilung von oben nach unten die Nachfrage der oberen Einkommenschichten nach - auf der Basis von Getreide hergestellten - Veredelungsprodukten abnehmen und die Getreidenachfrage bremsen. Die in Tabelle 7 zusammengefassten Zahlen verdeutlichen:

- Die Getreidenachfrage der Entwicklungsländer wird in den nächsten 10 Jahren weiter steigen.
- Im Jahre 2000 wird im Vergleich zu 1987 die Getreidenachfrage der Entwicklungsländer um die Hälfte höher sein.
- Der Anteil der Entwicklungsländer am weltweiten Getreidekonsum erhöht sich weiter und wird im Jahr 2000 bei 55 % liegen. Der Hauptnachfragezuwachs wird in Asien zu erwarten sein.
- 1989 waren von 132 Entwicklungsländern 104 Länder Nettonahrungsmittelimporteure. Die jährlichen Ausgaben (1989: 49 Mrd. US-\$) für Lebensmittelimporte werden in diesen Ländern aufgrund der zunehmenden Nachfrage nach Getreide steigen.

Tabelle 7: Getreidenachfrage 1987 und 2000 in verschiedenen Regionen

Region	1987		2000	
	in Mio. t	in %	in Mio. t	in %
Welt	1667	100	2260	100
OECD-Länder	503	30	614	27
Entwicklungsländer	831	50	1233	55
- Asien	628	38	954	42
- Lateinamerika	102	6	142	6
- Afrika	101	6	137	6
Osteuropa	333	20	413	18

Quelle: OECD 1992

3.1.2 Produktionstrends

Die Getreideproduktion in den Entwicklungsländern hat seit den 60er Jahren rasch und stetig zugenommen. Jedoch lag die Produktionszunahme in bestimmten Gebieten unter dem Nachfragezuwachs, so dass der Importbedarf an Getreide in diesen Regionen stieg. Tabelle 8 zeigt die Zuwachsraten der Getreideproduktion für Weizen, Grobgetreide und Gesamtgetreide

verschiedener Ländergruppen.

Tabelle 8: Zuwachsraten (in %) der Getreideproduktion von 1965 bis 1990 für verschiedene Ländergruppen

	Weizen		Grobgetreide		Gesamtgetreide	
	1965/80	1980/90	1965/80	1980/90	1965/80	1980/90
Entw.länder	5,3	4,1	2,8	1,4	3,4	2,5
- Asien	6,3	4,2	2,9	1,4	3,6	2,8
- China	6,1	4,9	3,6	2,4	4,0	3,0
-Nordafrika-und Westasien	2,8	4,2	1,7	3,4	2,2	3,6
-Afrika,südlich der Sahara	0,4	4,0	2,2	1,7	2,2	1,9
- Lateinamerika	2,8	2,7	3,1	- 0,7	3,1	0,2
Industrieländer	2,6	0,8	2,7	- 0,1	2,6	0,2
Welt	3,9	2,9	2,9	1,0	3,1	1,9

Quelle: OECD 1993, S. 41

In den Entwicklungsländern lag die jährliche Zunahme der Getreideproduktion seit 1965 über den Zuwachsraten in den Industrieländern. Die Weizenproduktion in den Entwicklungsländern nahm in den 80er Jahren um jährlich 4,1 % zu, in den Industrieländern nur um 0,8 %. In Asien war der Produktionszuwachs generell überdurchschnittlich, in den Ländern südlich der Sahara und in Lateinamerika lag er unter dem Durchschnitt.

Selbst die Weizenproduktion hatte in den Entwicklungsländern stärkere Wachstumsraten zu verzeichnen als die Produktion von Grobgetreide. Dies ist hauptsächlich mit der Einführung von Hohertragsorten in Kombination mit dem für diesen Anbau notwendigen höheren Dünger- und Pestizideinsatz zu erklären. Die züchterische Verbesserung traditioneller Mais-, Sorghum- und Hirsesorten (Grobgetreide), die die Grundlage kleinbäuerlicher Getreideproduktion in vielen Entwicklungsländern ist, wurde als zweitrangig betrachtet. Außerdem ist der moderne Betriebsmitteleinsatz in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft oft nicht finanzierbar (Liquidität), nicht rentabel (Mehrertrag durch Düngung bei traditionellen Sorten geringer als die zusätzlichen Kosten der Düngung) oder nicht verfügbar (Versorgungsmängel).

In den Entwicklungsländern erklärt die Steigerung der Anbauintensität zu drei Viertel die Produktionserhöhung. Der Beitrag der Flächenexpansion zur Produktionssteigerung hat, abgesehen von den Ländern südlich der Sahara, dagegen relativ abgenommen. Ob auch in Zukunft Produktionssteigerungen wie in den vergangenen Jahren möglich sind, ist fraglich. Dagegen spricht:

- Die zunehmende Anbauintensivierung kommt auch in den Entwicklungsländern an ökonomische und ökologische Grenzen. Zumeist sind die Produzentenpreise in den Entwicklungsländern so niedrig, dass es für die Bauern nicht rentabel ist, teure Betriebsmittel einzukaufen, um die Produktion zu steigern.
- Die Erschließung neuer Flächen ist teuer (Bewässerungstechniken) und die Rentabilität dieser Investition nicht gesichert. Zunehmende Intensivierung bedeutet auch Zerstörung der Umwelt wie z.B. Verminderung der Wasserqualität durch Überdüngung und Pestizidrückständen oder Bodenerosion.
- Aus Gründen der nachhaltigen Landbewirtschaftung ist die Kultivierung neuer Flächen ökologisch bedenklich. Abholzung, Desertifikation und Verlust der biologischen Vielfalt durch die Inkulturnahme neuer Flächen verursachen je nach Region die größten Probleme. Das Worldwatch Institut (1990) schätzt den Verlust an Getreideproduktion durch Umweltzerstörungen auf jährlich 14 Mio. t.

Importbedarf

Fasst man die Nachfrage- und Produktionstrends zusammen, so ergibt sich daraus ein deutlich steigender Getreideimportbedarf der Entwicklungsländer. Verschiedene Studien sprechen von einer Zunahme des Importbedarfes von 60 Mio. Tonnen (Mitte der 80er Jahre) um das Zweibis Dreifache auf über 100 bis 200 Mio. Tonnen im Jahre 2000. Die Abhängigkeit der Nettogetreideimportländer vom Weltmarkt wird zunehmen. Sie werden weiterhin auf die Bereitschaft der Industrieländer angewiesen sein, diesen Bedarf zu Vorzugsbedingungen zur Verfügung zu stellen.

Diese Abhängigkeit ist für viele Entwicklungsländer nicht akzeptabel und könnte vermieden werden. Es ist daher notwendig, die Versorgung trotz der angesprochenen Produktionshindernisse so weit wie möglich in den Entwicklungsländern selbst sicherzustellen. Die Ernährungssicherheit wird von einem Konglomerat sich gegenseitig beeinflussenden Faktoren bestimmt. Neben den natürlichen Standortfaktoren (Bodenqualität, Bewässerungsmöglichkeiten, Sortendiversität, etc.), den landwirtschaftlichen Produktionsverhältnissen (Anbaustruktur, Betriebsgröße, Eigentumsverhältnisse, Mechanisierungsgrad), der internen Agrarpolitik (Preis- und Steuerpolitik in der Landwirtschaft, Forschung, Ausbildung, Beratung, Marktinfrastuktur für Agrarprodukte, Betriebsmittelversorgung), wird die Ernährungssicherheit auch von den außenwirtschaftlichen Verflechtungen eines Landes (Import- und Exportmöglichkeiten, Wechselkursverhältnisse) geprägt. Der Einkauf billiger Agrarprodukte auf dem Weltmarkt ist für viele Entwicklungsländer eine günstige Möglichkeit, die Lebensmittelversorgung großer Teile der Bevölkerung (vor allem in den städtischen Ballungsgebieten) relativ leicht zu sichern. Subventionierte EU-oder US-Getreideprodukte sind allzu billig zu erhalten. Inwieweit die Regierungen der Entwicklungsländer jetzt den Schwerpunkt auf die anderen Faktoren der Ernährungssicherheit verlagern und ob die billigen Getreideimporte - und das ist der Kernpunkt dieser Studie - die Versorgung und Produktion inländischer Agrarprodukte gehemmt haben, ist in diesem Kapitel zu klären.

3.2 Die Bedeutung von Getreideimporten aus der EU für die Ernährungssicherheit der "Low-Income Food-Deficit Countries (LIFDC)" Afrikas

Für die LIFDCs Afrikas ist die EU unter der Gruppe der Industrieländer der wichtigste Lieferant von Agrarprodukten¹⁰⁾. Mehr als die Hälfte der Agrarimporte dieser Ländergruppe stammt aus der EU. Die Mehrzahl der LIFDCs Afrikas sind durch die Lomé-Verträge (Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten) handelspolitisch eng an die EU gebunden. Im Laufe

10) Für die Analyse des EU-Agrarhandels mit den Entwicklungsländern im gesamten und mit verschiedenen Ländergruppen wie z.B. mit den AKP-Staaten, den LDC's (least developed countries) oder den Mittelmeerländern, liegt genaues Datenmaterial bis 1986 vor (MÖBIUS 1989). Das in dieser Studie verwendete Datenmaterial ab 1986 beruht hauptsächlich auf Angaben aus den EUROSTAT-Agrarhandelsstatistiken und den FAO-Handels- und Produktionsstatistiken. Dabei sind Unstimmigkeiten zwischen diesen Datenquellen festzustellen. Oft werden in den Statistiken unterschiedliche Zeiträume zugrunde gelegt (Kalenderjahre versus Wirtschaftsjahre). Häufig sind auch zwischen den Handels- und Produktionsdaten der Handels- und Landwirtschaftsbehörden in den Entwicklungsländern selbst erhebliche Unterschiede festzustellen. Für einige Entwicklungsländer sind die Getreideimporte aus den FAO-Handelsstatistiken geringer als die in den EUROSTAT-Statistiken angegebene Exportmenge der EU in diese Entwicklungsländer. Angesichts des zu beobachtenden Trends der Steigerung der EU-Agrarexporte in die Entwicklungsländer können die von MÖBIUS gewonnenen Erkenntnisse über den EU-Agrarhandel mit den Entwicklungsländern auch für die Jahre ab 1986 eher noch bekräftigt werden. Laut EUROSTAT ist mit einer erneuten Analyse des Agrarhandels der EU mit den Entwicklungsländern ab 1995 zu rechnen.

der 70er und 80er Jahre hat die Bedeutung der EU als Agrarexporteur und -importeur für diese Länder zugenommen, zum Teil sind monolithische Handelsstrukturen festzustellen. Die Elfenbeinküste importierte 93 % (216 Mio. ECU) ihrer gesamten Agrarimporte aus der EU, Kamerun 88 % (192 Mio. ECU). Tabelle E im Anhang zeigt für 1986 den Anteil der Agrarimporte aus der EU im Vergleich zu den Gesamtagrarimporten der LIFDCs Afrikas.

Getreide- und Getreideerzeugnisse sind in den meisten LIFDCs Afrikas die Grundlage der menschlichen Ernährung. Die Getreideversorgung ist daher für die Ernährungssicherung dieser Länder von herausragender Bedeutung. Die LIFDCs Afrikas können ihren Getreidebedarf oft nur mit Hilfe von Getreideimporten, d.h. kommerziell, zu Vorzugsbedingungen oder als Geschenk in Form von Nahrungsmittelhilfe decken. Entsprechend hoch ist daher der Anteil des Getreides an den Agrarimporten. Sie belasten die Außenhandelsbilanz erheblich. Z. B. gab Sierra Leone 56 % seiner gesamten Exporteinnahmen für den Import von Nahrungsmitteln aus, davon die Hälfte für Getreideimporte.

Tabelle 9 zeigt für einige LIFDCs ¹¹⁾ West- und Zentralafrikas den Stellenwert des Getreides in der menschlichen Ernährung, den Anteil der Getreideimporte an den Agrarimporten und das Verhältnis der Getreideimporte zur inländischen Getreideproduktion. Festzuhalten ist:

- Getreide ist vor allem in Ländern mit geringen Niederschlagsmengen und unsicherer Niederschlagsverteilung (Senegal, Burkina Faso, Mauretanien) Hauptnahrungsmittel. Dagegen liegt in Ländern der humiden Tropen der Getreideanteil am Kalorienverbrauch nur zwischen 20 % (Zentralafrikanische Republik) und 38 % (Elfenbeinküste). Hier sind Wurzel- und Knollenfrüchte bedeutende Nahrungsmittel.
- Defizite in der Nahrungsmittelversorgung werden überwiegend durch Getreideimporte ausgeglichen. Teilweise besteht mehr als die Hälfte der Nahrungsmittelimporte aus Getreide (Sierra Leone, Tschad).
- Selbst in Ländern mit einem bedeutenden Getreideproduktionspotential (Senegal, Elfenbeinküste, Kamerun) ist der Getreideimportanteil enorm hoch. Im Senegal und der Elfenbeinküste wird ein Drittel des Getreidebedarfs über Importe gedeckt, in Mauretanien mehr als die Hälfte. Die städtischen Ballungsgebiete dieser Länder (Dakar, Abidjan, Douala) liegen zumeist an der Küste und können kostengünstig über Getreideimporte vom Weltmarkt versorgt werden.
- Der Anteil der Weizenimporte an den Getreideimporten ist in Ländern wie Kamerun, Zentralafrikanische Republik und Kongo sehr hoch (vgl. Tabelle 10). Weizen wird vor allem zur Herstellung von Weißbrot (französisches Baguette) oder Couscous (Weizengrieß) verwendet. In Ländern, in denen viel Reis angebaut und konsumiert wird (Sénégal, Sierra Leone), ist Weizen das zweitwichtigste Importgetreide.

Tabelle 9: Bedeutung des Getreides für menschliche Ernährung, durchschnittliche Getreideimporte und Getreideproduktion in einigen LIFDCs West- und Zentralafrikas

11) Stellvertretend für die LIFDC's Afrikas wurde das Augenmerk dieser Studie auf die frankophonen westafrikanischen Staaten gerichtet, da die Versorgungs- und Getreideimportsituation dieser Staaten in den letzten Jahren (ab 1986) kaum durch Kriege oder Naturkatastrophen beeinflusst war. Zur Recherche vor Ort war der Autor jeweils zwei Wochen in Burkina Faso und Senegal. In Burkina Faso konnte die Ernährungssicherheit seit 1988 aufgrund überdurchschnittlicher Ernten weitgehend aus eigener Produktion sichergestellt werden, im Senegal ist trotz guter Ernten weiterhin eine hohe Importabhängigkeit zu beobachten. Die in dieser Studie angeführten Beispiele beruhen größtenteils aus Informationen, Gesprächen und Quellen, die der Autor in den beiden Ländern gesammelt hat.

Getreideanteil Durchschnittl. am Kalorien- verbrauch 1983 / 85	Durchschnittl. Getreideimporte 1987 - 1989	Verhältnis Getreideprod. 1987 - 1989	Verhältnis Getreideimp. zu Nahrungsm. imp. ¹⁾ 1987 - 1989	Getreideimp. zu Getreide- prod.
Länder	in %	in 1.000 t	in 1.000 t	in %
Burkina Faso	70	106	1896	21
Elfenbeinküste	38	590	1105	35
Kamerun	41	336	819	28
Kongo	21	91	10	26
Mauretanien	49	207	153	33
Senegal	65	480	997	45
Sierra Leone	56	137	492	51
Tschad	48	51	716	55
ZAR ²⁾	20	34	138	31

¹⁾ Wert aller Nahrungsmittelimporte außer Fisch; ²⁾ Zentralafrikanische Republik

Quelle: eigene Berechnungen und ALEXANDRATOS (1988); FAO PRODUCTION YEARBOOK, verschiedene Jahrgänge; FAO TRADE YEARBOOK, verschiedene Jahrgänge

Tabelle 10: Weizenimporte und prozentualer Anteil der Weizenimporte an den Getreideimporten einiger LIFDCs West- und Zentralafrikas (1987 - 1989)

Durchschnittl.	Anteil Weizenimporte 1987 - 1989	Anteil Weizen als Weizenimporte zu Getreideimporte 1987 - 1989	Nahrungsmittelhilfe zu Weizenimporten 1987 - 1989
Länder	in 1.000 t	in %	in %
Burkina Faso	33	31	5
Elfenbeinküste	243	41	-
Kamerun	268	80	-
Kongo	81	89	-
Mauretanien	122	59	23
Senegal	136	28	12
Sierra Leone	39	28	51
Tschad	35	69	3
ZAR	31	91	-

Quelle: eigene Berechnungen nach FAO TRADE YEARBOOK, verschiedene Jahrgänge; FAO (1) 1992

Tabelle 11: Weizen- bzw. Weizenmehlexporte der EU in einige LIFDCs West- und Zentralafrikas

Tabelle 11: Weizen- bzw. Weizenmehlimporte der EU in einige Länder des West- und Zentralafrikas					
Durchschnittl. Importmengen in t 1987 - 1989				% Anteil des EU-Weizens am Weizenimport	
Länder	Weizen	Weizenmehl ¹⁾ in Weizen- äquivalent	Summe	Durchschnitt 1987/89	Durchschnitt 1990/91
Burkina Faso	24.925	3.543	28.468	86	71
Elfenbeinküste	238.002	4.532	242.534	100	87
Kamerun	31.290	253.053	284.343	106	86
Kongo	16.667	55.835	72.502	89	100
Mauretanien	16.001	74.602	90.603	74	85
Senegal	80.849	629	81.478	60	42
Sierra Leone	-	23.523	23.523	60	66
Tschad	-	31.137	31.137	90	80
ZAR	-	30.782	30.782	100	116

¹⁾ Umrechnungsfaktor 1 : 1,37 laut TOEPFER INTERNATIONAL 1993, S. 11

Quelle: eigene Berechnungen nach EUROSTAT-Statistiken, verschiedene Jahrgänge und FAO TRADE YEARBOOK, verschiedene Jahrgänge

Sind nur wenig Devisen vorhanden oder haben Länder Zahlungsschwierigkeiten, wird ein hoher Anteil an Weizen als Nahrungsmittelhilfe importiert (Sierra Leone, Mauretanien).

Tabelle 11 zeigt für einige LIFDCs West- und Zentralafrikas die durchschnittlichen Weizenimporte der Jahre 1987 bis 1989 und den Anteil des EU-Weizens an den gesamten Weizenimporten. Der Weizen stammt größtenteils aus der EU (im Senegal 60 %, in der Elfenbeinküste 100 % für die Jahre 1987/89). Traditionell wird dieser Markt fast ausschließlich von Frankreich bedient. Sind in den Empfängerländern Mühlen vorhanden, die zumeist in französischem Besitz sind, wird ungemahlener Weizen importiert (Senegal, Elfenbeinküste, Burkina Faso). Fehlt eine Mühlenstruktur oder ist sie nicht funktionsfähig, wird Weizenmehl geliefert (Kamerun, Tschad, Sierra Leone).

Für die großen Weizenexportnationen wie die USA, EU oder Kanada ist die Bedeutung der LIFDCs West- und Zentralafrikas als Handelspartner beim Weizenexport relativ gering (1993/1994 gingen nur 5 % der EU-Weizenexporte in die afrikanischen Länder südlich der Sahara). In seltenen Fällen findet in dieser Region ein Subventionswettkampf zwischen den USA und der EU statt. In vielen Ländern kann man von einem Handelsmonopol auf der Lieferantenseite sprechen. Dies führte dazu, dass diese Importländer teilweise mehr für ihre Weizenimporte bezahlen mussten als andere Entwicklungsländer, in denen Kämpfe um Marktanteile zwischen den Exportnationen stattfinden. Der Fob-Preis für den Weizenexport nach Senegal lag im Durchschnitt der Jahre 1987/1989 bei 137 ECU/t und somit um 25 % höher als der durchschnittliche Fob-Preis für die gesamten EU-Weizenexporte in Entwicklungsländer, der 110 ECU/t betrug.

Findet ein Konkurrenzkampf statt und die USA oder ein anderes Land versucht, die Monopolstellung der EU zu brechen, werden extreme Dumpingpreise angeboten. So kostete z.B. 1987 amerikanischer Weizen im Senegal lediglich 61 ECU/t, der EU-Weizen dagegen 142 ECU/t. Im Gegensatz dazu kostete der US-Weizen im Nachbarland Liberia, wo die USA das Handelsmonopol besitzen, 99 ECU/t. Durch das US-Dumping sank der EU-Anteil am Weizenimport Senegals sofort von 97 % im Jahr 1986 auf 14 % im Jahr 1987.

Jedoch sind selbst bei Monopolstrukturen Preisunterschiede zwischen den "eroberten" Ländern zu erkennen. So lag der Fob-Preis für den EU-Weizenexport nach Kamerun im Jahresdurchschnitt 1987/89 bei 112 ECU/t, dagegen für die Elfenbeinküste bei 130 ECU/t, obwohl beide Länder beim Weizenexport fest in französischer Hand sind. Hier kommt der Import von Weizenmehl mit ins Spiel. Die Elfenbeinküste und auch Senegal schützen ihre Mühlen durch hohe Importzölle für Weizenmehl. Dagegen wird in Kamerun sehr viel Weizenmehl zu niedrigen Preisen importiert und in die Nachbarländer reexportiert. Die Konkurrenz dieser Weizenmehlimporte hat in Kamerun gleichzeitig auch den Preis für Weizen gedrückt. Hätte Kamerun den Weizen zum selben Preis wie die Elfenbeinküste importiert, hätten die Mühlen nicht mehr rentabel arbeiten können. In Tabelle 12 sind die Exportpreise für Weizen und -mehl der EU und der USA in einige Länder Westafrikas für die Jahre 1987 bis 1989 zusammengefasst. Die Fob-Preise für die EU-Exporte lagen zwischen 23 % (Senegal) und 37 % (Kamerun und Burkina Faso) unter dem EU-Interventionspreis.

Tabelle 12: verschiedene Exportpreise für Weizen und -mehl

	1987 ECU/t	Durchschnitt 1987/89 ECU/t
Weizen		
EU-Intervention (Brotqualität)	179	177
U.S. Soft Red Winter	104	126
Fob-Preise der EU-Exporte nach:		
Burkina Faso	92	113
Elfenbeinküste	110	130
Senegal	142	137
Kamerun	107	112
Entwicklungsländer	89	110
Fob-Preise der US-Exporte nach:		
Senegal	61	--
Liberia	99	--
Weizenmehl:		
Fob-Preise der EU-Exporte nach:		
Elfenbeinküste	135	160
Senegal	143	201
Kamerun	107	153
Entwicklungsländer	131	167

Quelle: EUROSTAT-Statistiken, verschiedene Jahrgänge; INRA-IRAM-UNB 1991

3.3 Effekte der subventionierten Getreideexporte auf die inländische Nahrungsmittelproduktion und Produzentenpreise

3.3.1 Rahmenbedingungen

Die Importe von subventioniertem EU-Getreide in die Entwicklungsländer werden durch die Rahmenbedingungen, die in der Agrar-, Handels-, Finanz- und Steuerpolitik dieser Länder festgelegt sind, begünstigt. Die Gestaltung der Rahmenbedingungen benachteiligt die inländische Nahrungsmittelproduktion und den ländlichen Raum und richtet sich primär nach den Bedürfnissen der städtischen Bevölkerung. Zwar wird der Agrarpolitik und dem ländlichen Raum offiziell in den Ansprachen der Politiker und Entscheidungsträger erste Priorität eingeräumt, doch in der Realität wird konträr zu diesen Postulaten gehandelt. Die wichtigsten Punkte sind:

Konsumentenfreundliche Preispolitik

Für die städtische Bevölkerung, die entscheidende politische Kraft in den Entwicklungsländern, werden die Grundnahrungsmittel durch Subventionen verbilligt. In einigen Ländern liegen die subventionierten Brot- bzw. Mehlpriese unter der Hälfte der Gestehungskosten. Oft hat der Staat ein Handels- und Preismonopol bei wichtigen Grundnahrungsmitteln wie Brot, Reis oder Speiseöl. Preisschwankungen werden durch Interventionen des Staates aufgefangen, damit der Konsumentenpreis stabil bleibt. So hat sich z.B. in Burkina Faso der Brotpreis seit acht Jahren nicht mehr geändert. Die Preis-Angebots-Funktion für importierte Agrargüter ist unelastisch, d.h. Angebotsschwankungen schlagen sich nicht in Preisänderungen nieder.

Handelsgewinne und Steuereinnahmen des Staates

In Tabelle 13 ist beispielhaft zusammengefasst, welche Kosten, Steuern und Gewinne beim Weizenhandel vom europäischen Hafen bis zum Verbraucher in der senegalesischen Hauptstadt Dakar hinzukommen. Der senegalesische Staat führte im Mai 1993 eine internationale Ausschreibung über den Import von 150.000 t Weizen für das Wirtschaftsjahr 93/94 durch. Im

November wurde über die einzelnen Angebote entschieden. Die Preis- und Lieferbedingungen gelten dann das ganze Wirtschaftsjahr über (z.B. 50.000 t von einem französischen Exporteur, lieferbar in 8 Tranchen zu einem festen cif-Preis von 918 FF/t). Veränderungen der Transportkosten, der Getreidepreise in Europa sowie der Höhe der Subventionen sind nun das "Risiko" des Exporteurs. 1992/93 lag die Handelsmarge (decken die Transaktionskosten und den Gewinn des Getreidehändlers ab) für den Weizenexport in den Senegal bei 20 %. 1993/94 hat sich die Marge trotz gestiegener Transportkosten, durch höhere EU-Exportsubventionen und die Abwertung des französischen Francs auf 50 % erhöht. Es sind also erhebliche Gewinne für den Getreidehändler angefallen.

Das Staatsmonopol beim Import wichtiger Nahrungsmittel gibt ihm die Möglichkeit, durch Zölle und Abschöpfungen das defizitäre Staatsbudget zu entlasten. Überbewertete Währungen wie der FCFA ¹²⁾ in Westafrika favorisierten zusätzlich die Importe gegenüber der einheimischen Nahrungsmittelproduktion. 1992/93 flossen allein durch Abschöpfungen 22 ECU je Tonne Importweizens in Senegals Staatskassen (10 % des Verkaufspreises). Die Abwertung des FCFA hat die Situation schlagartig verändert. Obwohl der Mehlpreis um 30 % erhöht wurde, beläuft sich der Verlust für den Staat durch die veränderte Währungsrelation auf nun 25 ECU je Tonne Weizen (10 % des Verkaufspreises).

Tabelle 13: Fob-, Cif- und Verkaufspreis für Weizen (-mehl) im Senegal

		1992/93	1993/1994 ¹⁾
Fob-Preis für den EU-Weizenexport in den Senegal	ECU/t ²⁾	100	85
Transportkosten, Versicherung	ECU/t	12	21
Zwischensumme	ECU/t	112	106
Marge Händler (Gewinn + Transaktionskosten)	ECU/t	22	56
Cif-Preis Dakar	ECU/t	134	162
Cif-Preis Dakar	FCFA/t ³⁾	45.900	91.800
Zölle, Hafengebühr, Verarbeitungskosten Mühle	FCFA/t	56.900	65.700
Selbstkostenpreis	FCFA/t	102.800	157.500
Abschöpfung	FCFA/t	7.400	14.300
Verkaufspreis / Weizenmehl	FCFA/t	110.200	143.200
Verkaufspreis / Weizen ⁴⁾	FCFA/kg	79	102

¹⁾ nach der Abwertung; ²⁾ 1 ECU = 6,84 FF (1992), 5,67 FF (Sept. 93); ³⁾ 1 FF = 50 FCFA (1993), 1 FF = 100 FCFA (ab Jan. 94); ⁴⁾ Umrechnungsverhältnis Weizenmehl zu Weizen 1 : 1,4

Quelle: eigene Berechnungen nach Angaben aus EUROSTAT-Statistiken, verschiedene Jahrgänge; CPSP (Caisse de Péréquation et de la Stabilisation des Prix) 1994

Bauernfeindliche Agrarpolitik

Die Agrarpreispolitik der meisten westafrikanischen Staaten benachteiligt die Landwirte, weil die staatlich festgelegten Aufkaufpreise niedrig gehalten werden und die Besteuerung der Agrarexporte die Landwirtschaft belastet. Diese Politik begründet einen Kapitalfluss aus dem ländlichen Raum in die Stadt. In vielen Ländern entsprechen die Produzentenpreise ab Hof durch die Besteuerung nur 50 % der korrespondierenden Exportpreise (WORLD BANK (1) 1986). Preisveränderungen auf den internationalen Märkten wirken sich kaum auf die Produzentenpreise in Westafrika aus. Trotz berechneter hoher Preis-Angebotselastizitäten (CHIBBER

¹²⁾ Der FCFA (Franc de la Communauté Financière Africaine) war seit Ende der 40er Jahre in einem Wechselkursverhältnis von 50 : 1 an den französischen Franc gebunden. Nach zähem Ringen zwischen dem französischen Staat, den betroffenen afrikanischen Staaten und dem internationalen Währungsfonds wurde im Januar 1994 schlagartig der FCFA um 100 % abgewertet (100 FCFA : 1 FF).

1989) für die Agrarproduktion in den Entwicklungsländern (eine Erhöhung der Erzeugerpreise um 10 % würde langfristig die Agrarproduktion um 3 - 9 % steigern), werden die Produzentenpreise künstlich niedrig gehalten und liegen teilweise unter dem Weltmarktniveau. Der inländische Agrarsektor ist weitgehend vom internationalen Markt abgekoppelt.

Die Infrastruktur auf dem Land ist schlecht ausgebaut. Die Transportkosten sind hoch wegen miserabler Straßenverhältnisse, Schmiergeldzahlungen an unzähligen Kontrollposten, geringer Tonnagen bei der Erfassung von Getreide, etc. Der Transport von Getreide aus ländlichen Produktionsgebieten in die Städte ist kostspieliger als die Versorgung der Stadtbevölkerung über den internationalen Markt. Je schlechter die inländische Infrastruktur ist, umso stärker ist die Isolierung des Inlandsmarktes vom Weltmarkt. Teilweise sind die ländlichen Räume während der Regenzeit von den Hauptverkehrsadern und den Verbraucherzentren völlig abgeschnitten.

Importorientierte verarbeitende Industrie

Auf Seiten der verarbeitenden Industrie wurden mit ausländischem Kapital Überkapazitäten aufgebaut, die nur durch Importe gedeckt werden können. In Indonesien und Nigeria wurden in den 80er Jahren Weizenmühlen gebaut, deren Kapazität um ca. 1,5 - 2 Mio. t über dem derzeitigen jährlichen Bedarf an Weizenmehl liegt. In beiden Ländern kann Weizen nicht kostengünstig produziert werden, sondern muss importiert werden. Hinzu kommt, dass die Mühlen in der Nähe des Hafens liegen und die Versorgung über den Weltmarkt billiger ist als über den Binnenmarkt (BYERLEE 1987).

Verstärkte Präferenz der Verbraucher für importierte Nahrungsmittel

Die Verzehrgegewohnheiten der Bevölkerung, vor allem in den Städten Westafrikas, haben sich in den letzten 30 Jahren stark verändert. Der Verzehr von importierten Nahrungsmitteln wie Weizenbrot, Kekse, Croissants, Spaghetti usw. ist "modern". Traditionelle Nahrungsmittel werden zwar als "gesund" eingeordnet, jedoch haftet ihnen oft das Etikett der "Rückständigkeit" an. Politische Propaganda wie "Produisons burkinabé - consommons burkinabé" (produziert und esst Produkte aus Burkina Faso) bleibt wirkungslos und wird von der Bevölkerung nicht ernstgenommen, denn die Elite hält sich selbst nicht daran.

Traditionelle Mahlzeiten auf der Basis von Hirse oder Sorghum benötigen lange Zubereitungszeiten. In den städtischen Zentren sind viele Männer und Frauen berufstätig und außer Haus, so dass wenig Zeit zum Kochen bleibt. Dies begünstigt die Zubereitung und den Verzehr von Reisgerichten, Weißbrot oder Fertiggerichten, die auch in den Straßenküchen preisgünstig zu erhalten sind. Für die Sahelländer (DELGADO 1989) wurde festgestellt, dass Lebensstil, Essgewohnheiten, Außer-Haus-Verzehr, Kochzeiten, einfache Zubereitung und die ständige Verfügbarkeit von Lebensmitteln einen erheblichen Einfluss auf den Konsum von Reis und Weizenbrot haben.

Nahrungsmittelhilfe kann die Präferenz für importierte Nahrungsmittel verstärken. Es ist nicht zufällig, dass der Pro-Kopf-Verbrauch von Weizen in den Ländern, die Nahrungsmittelhilfe erhalten haben, höher liegt als in vergleichbaren Ländern ohne Nahrungsmittelhilfe (OECD 1993, S. 48). Auch nach Beendigung der Hilfslieferungen ist der Pro-Kopf-Verbrauch an Weizen in diesen Ländern nicht mehr gesunken. Die Bevölkerung ist auf den Geschmack gekommen.

3.3.2 Auswirkungen auf die Produzentenpreise und Produktion

In der Mehrzahl der LIFDCs Afrikas ist die Erzeugung von international gehandeltem Getreide wie Weizen oder Reis entweder überhaupt nicht möglich oder nur zu hohen Kosten.

Importierter Weizen konkurriert daher mit Grobgetreide wie Hirse, Sorghum oder Mais. Ein entscheidender Faktor ist der Preisunterschied zwischen importiertem und einheimischem Getreide. So dient z.B. in Mauretanien das importierte Weizenmehl zur Herstellung von Couscous, dem Nationalgericht. Traditionellerweise wird Couscous mit Hirse- oder Sorghummehl zubereitet, dessen Absatzmöglichkeiten nun durch die Billigimporte von Weizenmehl stark eingeschränkt werden (INRA-IRAM-UNB 1991, S. 60).

Der Bauer macht seine Entscheidung, ob er sein Getreide verkauft oder nicht, vom Erzeugerpreis, den Produktionskosten, den Vermarktungsmöglichkeiten und seinem Geldbedarf abhängig. Tabelle 14 zeigt als Beispiel einen Vergleich zwischen dem Produzentenpreis für Mais in der Region Kaolack, einem wichtigen Anbaugebiet Senegals für Grobgetreide, und dem Konsumentenpreis für Mais und Weizen in Kaolack und Dakar. Es zeigt sich, dass der Produzentenpreis starken Schwankungen unterworfen ist. Nach der Erntezeit ist der Preis am niedrigsten und deckt gerade noch die Produktionskosten ab. Gerade in dieser Zeit ist der Geldbedarf des Bauern sehr hoch, deshalb verkauft er sein überschüssiges Getreide in der Regel sofort. In der Vorernteperiode (Juli - September), wenn die Nahrungsvorräte der Bauern aufgebraucht sind, und das Bargeld knapp ist, sind die Marktpreise am höchsten. Benötigen die Bauern nun Getreide, müssen sie sich beim Getreidehändler verschulden. Zinssätze zwischen 33 % und 50 % sind in Kaolack die Regel. Dies wiederholt sich jedes Jahr von neuem, ein spiralförmiger Verarmungskreislauf!

Der staatlich festgelegte Aufkaufspreis liegt zwar meist über dem Marktpreis, ist aber für den Großteil der frei gehandelten Menge nicht relevant. In Kaolack liegt der Verbraucherpreis mit 70 FCFA je kg nur geringfügig über dem Produzentenpreis von 65 FCFA/kg und ist geringeren Preisschwankungen unterworfen. Jedoch erzielen die Händler durch die Lagerung von Getreide aufgrund der Preisdifferenz zwischen niedrigem Aufkaufspreis in der Ernteperiode und dem späteren Wiederverkaufspreis erhebliche Gewinne. Im Gegensatz dazu ist der durchschnittliche Verbraucherpreis im Großraum Dakar, wo 2 von 8 Mio. Senegalesen leben, mit 110 FCFA/kg um 70 % höher als der Produzentenpreis. Selbst in der Zeit nach der Ernte fällt der Verbraucherpreis kaum ab und der Händler kann seine Gewinnmarge für einheimisches Getreide noch beträchtlich erhöhen.

Importiertes Getreide ist für den Verbraucher in Dakar preisgünstiger als inländisches. Im Durchschnitt ist Importmais mit 100 FCFA je kg um 9 % billiger als der inländische Mais, der EU-Weizen mit 85 FCFA je kg sogar um 23 %. Dakar wird daher größtenteils über den Weltmarkt versorgt, während einheimisches Getreide vorwiegend in den bäuerlichen Haushalten konsumiert oder im ländlichen Raum gehandelt wird. Der Transport in die Stadt verteuert das inländische Getreide enorm. Dies wirkt sich negativ auf die Absatzmöglichkeiten und das Produktionsniveau von inländischem Getreide aus.

Tabelle 14: Maispreis auf Produzenten- und Verbraucherebene im Sénégal (Juli 1993 - März 1994)

9-monatiger Durchschnitt FCFA ²⁾	1994 Jan.-März FCFA	1993 Okt.-Dez. FCFA	1993 Juli-Sept. FCFA	
Produzentenpreis in Kaolack ¹⁾	65	76	45	71
Verbraucherpreis in Kaolack	70	85	63	76
Verbraucherpreis in Dakar	110	118	97	113
Importpreis in Dakar	100	108	93	101
Staatlicher Aufkaufspreis	70	70	70	70
Produktionskosten	42	43	39	47
Weizenpreis in Dakar	85 ³⁾	94	79	79

¹⁾ Produktionsgebiet für traditionelles Getreide wie Sorghum, Hirse und Mais, ca. 200 km von der Hauptstadt Dakar entfernt; ²⁾ Durch die Abwertung im Januar 1994 hat sich der kg-Preis für Weizen von 79 FCFA auf 102 FCFA erhöht. (Verhältnis Weizenmehl zu Weizen: 1:1,4); ³⁾ vor der Abwertung: 100 FCFA = 0,60 DM; nach der Abwertung: 100 FCFA = 0,30 DM
Quelle: CSA (Caisse de la Sécurité Alimentaire), verschiedene Monatsberichte

Es ist schwierig, generelle Aussagen für die verschiedenen landwirtschaftlichen Betriebssysteme im Senegal (Subsistenzanbau mit geringer Vermarktung bis zu Anbausystemen mit fast ausschließlich Cash-Crops, Baumwolle, Erdnüsse oder Reis) zu treffen. Dennoch lassen sich folgende Tendenzen für die Vermarktung des inländischen Getreides feststellen:

- Die erzeugten Grundnahrungsmittel der Subsistenzbauern sind zu 80 - 90 % für den Eigenkonsum bestimmt. Die niedrigen Marktpreise und unsichere Niederschlagsverhältnisse im Regenfeldanbau rechtfertigen nicht den Einsatz zugekaufter Betriebsmittel wie Dünger, Saatgut und Pestiziden. Der Anbau ist extensiv, die Erträge sind niedrig und stark schwankend.
- Sind Cash-Crops wie Baumwolle oder Bewässerungsreis Teil der Fruchtfolge, werden auch im Getreideanbau höhere Erträge erzielt. So werden z.B. im Baumwollgürtel Burkina Fasos mit die höchsten Überschüsse an Getreide produziert.
- Preisniveau und Preisschwankungen spielen bei der Vermarktung eine unterschiedliche Rolle. Benötigen Bauern Geld, oder haben sie nur begrenzte Lagerkapazitäten, verkaufen sie ihr Getreide, ohne auf das Preisniveau zu achten. Bauern, die regelmäßig Getreide vermarkten, richten ihre Angebote stärker am Preisniveau aus. Sie verkaufen ihr Getreide kurz vor der neuen Ernte, wenn der Preis hoch ist oder wenn die relativen Preisverhältnisse zwischen Getreide und Vieh günstig sind zur Aufstockung der Tierbestände
- Die Konkurrenz des importierten Getreides schränkt die Vermarktungsmöglichkeiten für senegalesisches Getreide ein. Dadurch ziehen sich vor allem Landwirte, die bisher regelmäßig Überschüsse produzierten, aus der Getreidevermarktung zurück. Der Preisverfall und sinkende Flächenproduktivität bei den Cash-Crops verschlechtern zusätzlich die Einkommenssituation der senegalesischen Bauern. So sind für Erdnuss, dem wichtigsten Agrarexportgut Senegals, die Preise gefallen und die Erträge aufgrund der Bodendegradation durch langjährigen Anbau (Senegal war schon in der französischen Kolonialzeit wichtigster Erdnussexporteur Afrikas) zurückgegangen.
- All diese Gründe zusammen bewirken eine saisonale, teilweise auch permanente Landflucht vor allem der arbeitsfähigen männlichen Bevölkerung aus den bedeutenden Getreideanbauregionen Senegals (Kaolack, Fatick, Diourbel). In den Dörfern bleiben Frauen, Kinder und alte Menschen zurück, die nicht mehr genügend Nahrungsmittel produzieren können.

Kommen kommerzielle Getreideimporte und Nahrungsmittelhilfe wirklich bei den Bedürftigen an?

Ernährungssicherheit wird definiert als "der Zugang aller zu jeder Zeit zu ausreichend Nahrungsmitteln für ein aktives und gesundes Leben" (WELTBANK (2) 1986). Der Beitrag von Getreideimporten zur Ernährungssicherheit ist auf nationaler, regionaler, Haushalts- oder individueller Ebene recht unterschiedlich. Durch Getreideimporte (kommerziell oder als Hilfe) gleichen die Nettoimportländer Westafrikas die Nahrungsmitteldefizite aus. Ein nationaler Selbstversorgungsgrad von 100 % bei Getreide täuscht aber häufig darüber hinweg, dass regionale Defizite, Mangelsituationen im Haushalt oder chronische Unterversorgung und Fehlernährung bei Kindern herrschen.

Die regionale Getreideversorgung sieht in den verschiedenen Regionen eines Landes unterschiedlich aus. In Burkina Faso werden in den klimatisch begünstigten Regionen des Südens ständig Überschüsse produziert, während die Sahelzone und das dicht besiedelte Zentrum des Landes defizitär sind. In diesen Regionen kommt es vor allem während der kräftezehrenden und für die Getreideproduktion entscheidenden Arbeitsspitzen wie Bodenbearbeitung und Unkrautbekämpfung zu regelmäßigen Versorgungsengpässen an eigenen Nahrungsmitteln, weil die Vorräte aufgebraucht sind. Dann müssen auch die Bauern Getreide teuer einkaufen. Teilweise gibt es aber auf den Märkten der abseits gelegenen Sahelprovinzen Burkina Fasos

während der Regenzeit kein Getreide zu kaufen, weil die Provinzen dann nicht zugänglich sind.

Für chronisch defizitäre Regionen oder arme Bevölkerungsschichten versuchen Hilfsorganisationen über regelmäßige Nahrungsmittelhilfe die Mangelsituationen zu entschärfen. Die Nahrungsmittelhilfe hat zum Teil negative Auswirkungen auf die Getreidepreise. Ein Beispiel: Burkina Faso hat in den letzten 3 Jahren vom Catholic Relief Service (katholische Hilfsorganisation in den USA) jährlich 13.000 t Weizen- und Maismehl aus den USA geschenkt bekommen, obwohl die eigenen Ernten überdurchschnittlich gut waren. Diese Hilfslieferungen wurden vor allem in dem durch Erosion betroffenen nördlichen Mossi-Plateau und der Sahelzone verteilt, wo sie fester Bestandteil der Ernährung geworden sind. Das eigene Getreide wird zu niedrigen Preisen verkauft und taucht 150 km weiter südlich auf den Getreidemarkten von Ouagadougou und Pouytenga wieder auf. Dort wird es unter Umständen zu niedrigeren Preisen angeboten als das in dieser Region produzierte Getreide (GOPA 1994; OFNACER 1994).

In den ländlichen Gebieten Afrikas sind es vor allem Frauen und Kinder, die unter Nahrungsmittelmangel oder Fehlernährung leiden. Studien der Weltbank zur Ernährungssicherung belegen, dass die Unterversorgung und Fehlernährung von stillenden Frauen und von Kindern unabhängig vom Pro-Kopf-Einkommen in diesen Ländern ähnlich ist. Mit importiertem Getreide kommt diese Bevölkerungsgruppe zumeist in Form von Nahrungsmittelhilfe (Schulspeisungen, Food-for-work-Projekte, Lebensmittelrationen für Wöchnerinnen) in Berührung. Der Kauf von importiertem Getreide zur Ernährungssicherung ist durch das mangelhafte Einkommen der Frauen stark begrenzt.

In den Städten Burkina Fasos und Senegals ist das Angebot an Nahrungsmitteln oft reichhaltiger und regelmäßiger als auf dem Land, doch fehlt dem Großteil der Bevölkerung (vor allem Armen, Frauen und Kindern) das nötige Einkommen zum Kauf. Für sie ist billiges Importgetreide daher lebensnotwendig. Die Abhängigkeit von importierten Lebensmitteln zeigt sich in Burkina Faso und Senegal nach der 100 %igen Abwertung des FCFA sehr deutlich. Durch die Preisverdoppelung ist z.B. für die unteren Einkommensschichten der tägliche Kauf von kleinen Mengen Milchpulver nicht mehr finanzierbar und somit die Eiweißversorgung der Kinder nicht gewährleistet. Der Aufbau der einheimischen Milcherzeugung in diesen Ländern war bisher aufgrund der billigen Milchpulverimporte aus der EU nicht rentabel.

3.5 Die Konkurrenz der subventionierten EU-Getreideexporte zu den Getreideexporten aus Afrika

Für Entwicklungsländer, die Getreide exportieren, ist die EU mit ihrer Subventionspolitik ein aggressiver Handelskonkurrent auf dem Weltmarkt. Bezüglich der Exportkapazitäten der Entwicklungsländer wird in reguläre¹³⁾ oder nicht-reguläre¹⁴⁾ Exportländer unterschieden (CLAY 1987). Reguläre Getreideexporteure unter den Entwicklungsländern, die mehr als 10 % ihrer Jahresproduktion exportieren und die logistisch auf den Getreideexport eingestellt sind, gibt es nur wenige. Beim Weizenexport waren es z.B. im Zeitraum 1982 bis 1992 Argentinien, Saudi-Arabien, Uruguay und beim Maisexport Argentinien, Simbabwe, Paraguay und Thailand. Für diese Länder sind die Getreideexporte eine wichtige Devisenquelle. In Argentinien waren in den 80er Jahren ein Viertel aller Deviseneinnahmen des Landes auf den Getreideexport zurückzuführen. Zum Teil wird die Getreideproduktion ebenfalls staatlich

13) regulär: von 10 Jahren waren mindestens 9 Jahre Nettoexportjahre

14) nicht-regulär: 8 Jahre und weniger Nettoexportjahre

subventioniert, um Weltmarktanteile halten zu können oder zu steigern. So hat Argentinien innerhalb von zwei Jahren die Exportsteuern für Weizen reduziert und die Bruttotransferleistungen für die Weizenerzeuger sind von - 211 Mio. US-\$ auf + 36 Mio. US-\$ (1987) gestiegen (OECD 1993, S. 47). Diese Agrarexportländer sind Mitglied der CAIRNS-Gruppe, in der sich die Getreideexportländer zusammengeschlossen haben, die besonders unter den Dumpingangeboten der EU und der USA leiden. Wie der Subventionswettkampf zwischen der EU und der USA sich negativ auf die Exporteinnahmen der Entwicklungsländer auswirkt, zeigt das Beispiel Simbabwe.

Simbabwe ist weltweit eines der Länder mit den geringsten Produktionskosten für Mais. Die Kombination von garantierten Produzentenpreisen und subventionierten Konsumentenpreisen hat dazu geführt, dass die kommerziellen Farmer und die Kleinbauern Maisüberschüsse produzierten und die Bevölkerung preisgünstig mit Mais versorgt wurde. Im Durchschnitt der Jahre 1982 bis 1991 exportierte Simbabwe trotz drei trockenen Jahren jährlich 355.000 t Mais. Der durchschnittliche Selbstversorgungsgrad lag im selben Zeitraum bei 121 %. Nach 1985 wurden 95 % der Exporte über Dreiecksgeschäfte im Rahmen der internationalen Nahrungsmittelhilfe abgewickelt, jedoch mit Preisen, die unterhalb der von GMB (Grain Marketing Board) gezahlten Garantiepreisen lagen. Die zunehmende Subventionierung des US- und EU-Maisexporte bewirkte, dass im Laufe der 80er Jahre die Weltmarktpreise für Mais fielen und dass die Exporte aus Simbabwe nur noch mit steigenden Verlusten für das GMB vermarktet werden konnten.

Die Angaben in Tabelle 15, die einen Vergleich zwischen Produktionskosten und Exportpreisen für Mais in Simbabwe, den USA und der EU zeigen, verdeutlichen dies. So lag 1990 der Fob-Preis für die EU-Maisexporte in die Entwicklungsländern 32 % unter dem EU-Interventionspreis und der FOB-Preis für den US-Maisexport ca. 40 % unter den Produktionskosten in den USA. Der Fob-Preis für den Maisexport aus Simbabwe entsprach dem EU-Exportpreis, war jedoch um ein Drittel höher als der US-Exportpreis. Der Garantiepreis für die Bauern in Simbabwe lag 1991 und 1992 unter den Gesamtkosten der Maisproduktion. Hätte Simbabwe den Mais zu denselben Weltmarktpreisen wie die USA exportiert, hätte der hypothetische Garantiepreis für Mais nicht einmal die variablen Kosten abgedeckt.

Tabelle 15: Produktionskosten und Exportpreise für Mais in Simbabwe, USA und EU

	in US-\$/t	1991 in US-\$/t	1992 in US-\$/t
Variable Prod.kosten Mais Simbabwe	78	65	58
dito + 50 % Festkosten	117	98	86
Garantiepreis GMB ¹⁾ , Simbabwe	92	79	108
Simbabwe Fob-Preis Beira ²⁾	148	131	160
Produktionskosten Mais USA	185	185	185
USA Fob-Preis Golf von Mexiko	111	109	106
EU-Interventionspreis Körnermais	215	209	212
Fob-Preis der EU-Maisexporte in Entwicklungsländer	147	217	168
hypothetischer Garantiepreis bei Export zu Weltmarktpreisen	56	in 57	Simbabwe 54

1) Grain Marketing Board; 2) Günstigster Exporthafen in Mozambique

Quelle: STONEMAN, THOMPSON 1993; EUROSTAT-Statistiken, verschiedene Jahrgänge

Von den 43 LIFDCs Afrikas traten nur zwei Länder in den Jahren 1982-1991 als reguläre Exportländer in Erscheinung, jedoch mit geringen Exportmengen. Madagaskar mit durchschnittlich 10.000 t Mais und Malawi mit durchschnittlich 1.100 t Reis. Unter den fünf nicht-

regulären Exportländern sind Ägypten, Kenia und Tansania mit erwähnenswerten Exportmengen zu nennen. Tabelle 16 zeigt für diese Länder die durchschnittlichen Reis- und Maisexportmengen der Jahre 1982-1991.

Entscheidend für die Vorteilhaftigkeit der Getreideexporte der LIFDCs sind die Aufkaufspreise für Getreide, die Transportkosten zum Exporthafen und die Transaktionskosten (Handling, Personal, Kontrolle, Organisation). In den meisten Fällen ist es daher für die Mehrzahl der zahlungsschwachen Nettonahrungsmittelimporteure günstiger, subventioniertes EU-Getreide über den Seeweg zu importieren als Getreide aus dem Nachbarland, das teuer über den Landweg transportiert wird. Getreideüberschüsse der LIFDCs Westafrikas wurden bisher fast ausschließlich über die Finanzierung von Dreiecksgeschäften im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe exportiert, um die höheren Transport- und Transaktionskosten in diesen Ländern ausgleichen zu können. So hat z.B. Senegal 1990 12.000 t Grobgetreide aus Mali über einen afrikanischen Getreidegroßhändler importiert. Jedoch war die eine Hälfte dieses Imports von der EU finanziert, bei der anderen Hälfte wurden 50 % der Transportkosten von dem PRMC (Programme de Restructuration du Marché Céréaliier) in Mali übernommen (INRA-IRAM-UNB 1991, S. 86). Im Gegensatz zu dieser bescheidenen Menge hat Senegal im selben Jahr nach offiziellen Angaben 340.000 t Reis aus Asien und 150.000 t Weizen aus der EU importiert. Kommerzielle Getreideexporte ohne externe Hilfe beschränken sich zumeist nur auf den grenznahen Handel oder Schmuggel. Der intraregionale Handel mit Getreide ist dann für den Händler attraktiv, wenn große Gewinne aufgrund der Unterschiede in der Agrar-, Handels- und Währungspolitik der westafrikanischen Länder zu erzielen sind.

Reguläre und nicht-reguläre Exportländer für Reis und Mais der LIFDCs Afrikas (1982-1991)

Produkt	Export-	Mini-	Maxi-	durchschn.	Verhältnis	Nettoexporte	Nettoexp.	zu
		n	jahre	mum	mum		Getreideprod.	
			Tsd. t	Tsd. t	Tsd. t	in %		
(9-10				Jahre				Exporte)
Malawi		Reis	9	0,3	4,3	1,1	3,2	
Madagaskar		Mais	9	0,0	26,6	10,5	7,0	
Simbabwe (kein LIFDC)		Mais	9	189,0	742,0	355,0	21,0	
nicht				reguläre				Exportländer:
(< neun Jahre Exporte)								
Ägypten		Reis	8	19,0	155,0	47,0	1,7	
Burundi		Reis	3	0,01	9,2	0,4	1,3	
Elfenbeinküste		Mais	8	0,8	57,0	17,0	3,8	
Kenia		Mais	6	280,0	885,0	40,0	1,6	
Tansania	Mais	5	21,0	80,0	(-44,0)	-2,0		

Quelle: BÜNTRUP 1993; FAO TRADE YEARBOOK, verschiedene Jahrgänge

Zusätzlich ist es aber auch für regelmäßige Exporte der LIFDCs Afrikas unabdingbar,

- dass die infrastrukturellen Voraussetzungen für den Export geschaffen sind (Straßen, Brücken, Transportkapazitäten),
- dass genügend Lagerkapazitäten für Exportüberschüsse vorhanden sind,
- dass die Qualitäts- und Homogenitätsstandards der Exportmenge erfüllt werden und
- dass Zusagen und Liefertermine eingehalten werden.

Ohne diese Voraussetzungen sind die LIFDCs Afrikas gegenüber dem internationalen Getreidehandel im Nachteil, wie das folgende Beispiel eines Dreiecksgeschäftes der Nahrungsmittelhilfe zeigt. 1985 lehnte die kapverdische Regierung 4.800 t Weißmais aus Togo ab,

da die Partie trotz Begasung durch den togoischen Pflanzenschutzdienst unter Aufsicht eines externen Pflanzenschutzexperten angeblich mit dem großen Kornbohrer, einem nur schwer zu bekämpfenden Getreideschädling, befallen war. Die Ausbreitung dieses Schädlings auf den Kapverden konnte nicht ausgeschlossen werden und die Partie wurde zum nochmaligem Begasen kostspielig nach Rotterdam transportiert und schließlich von der kapverdischen Regierung akzeptiert (BÜNTRUP 1993, S. 25).

Festzuhalten ist, dass die subventionierten EU-Getreideexporte die Absatzmöglichkeiten der regulären Exportländer unter den Entwicklungsländern einschränken und dadurch die Exporteinnahmen dieser Länder durch sinkende Weltmarktpreise zurückgehen. In den LIFDCs, die bisher kaum Getreideüberschüsse produzierten, fehlt vor allem die Infrastruktur und die Lager- und Vermarktungsmöglichkeiten, um gegenüber den Agrarexporten aus den Industrieländern konkurrenzfähig zu sein. Hinzu kommt, dass Getreideexporte aus der EU zumeist billiger sind, aufgrund höherer Tonnagen kostengünstiger zu transportieren sind und eine bessere und einheitliche Produktqualität aufweisen. Dies benachteiligt indirekt die Exportmöglichkeiten der LIFDCs.

3.6 Zusammenfassung

Die EU ist für die Mehrzahl der LIFDCs Afrikas der wichtigste Handelspartner beim Import und Export von Agrarprodukten. Deshalb ist die Agrar- und Handelspolitik der EU mitentscheidend für die gesamte Agrarentwicklung der LIFDCs. Der Import von billigen Nahrungsmitteln aus der EU wird auch durch die Agrar- und Handelspolitik der LIFDCs begünstigt. Die meisten Staaten favorisieren die Agrarimporte und benachteiligen die inländische Agrarproduktion. Getreideimporte aus der EU sind für die Versorgung der Küstenstädte in den LIFDCs wesentlich preiswerter als inländisches Getreide, denn für die interne Vermarktung ist die Infrastruktur nur unzureichend ausgebaut. Die Effekte der subventionierten EU-Weizenexporte auf die inländische Agrarproduktion und die Produzentenpreise in den LIFDCs sind nur schwer quantifizierbar, da Weizen in den LIFDCs kaum angebaut wird und nicht direkt mit Grobgetreide wie Sorghum, Hirse und Mais konkurriert. Jedoch ist vor allem in den Metropolen eine zunehmende Substituierung von inländischem Grobgetreide durch Importe von Weizen und Reis festzustellen. Der steigende Getreidebedarf der wachsenden Bevölkerung wird durch vermehrte Importe gedeckt, die die Außenhandelsbilanz der LIFDCs erheblich belasten. Die einheimische Getreideproduktion ist meist nur noch für die Versorgung der ländlichen Bevölkerung bestimmt. Maßnahmen zur Verbesserung der Vermarktungsinfrastruktur und der Produktivitätssteigerung in der einheimischen bäuerlichen Getreideproduktion sind nicht rentabel, solange die Absatzmärkte blockiert sind und die Preise durch billige Agrarimporte gedrückt werden. Die subventionierten Agrarimporte aus der EU stabilisieren eine nationale Agrarpolitik in den LIFDCs, die die Entwicklung des eigenen Agrarpotentials vernachlässigt. Die Abhängigkeit der LIFDCs von den Weltagrarmärkten wird immer größer, und die Importe werden angesichts der Zahlungsschwierigkeiten der LIFDCs immer schwerer zu finanzieren, selbst wenn sie billig sind.

4 Vorschläge zur Minimierung von negativen Auswirkungen der subventionierten EU-Getreideexporte auf die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern

Die Subventionierung der EU-Agrarexporte ist das wichtigste Instrument der EU-Agrarpolitik, um Exportanteile auf dem Weltmarkt zu halten oder zu steigern und um die EU-Lagerbestände der Überschussprodukte zu regulieren. Dies galt bisher auch für die subventionierten EU-Agrarexporte in die Entwicklungsländer. Trotz der GATT-Vereinbarungen und der Reform der gemeinsamen EU-Agrarpolitik ist auch weiterhin mit einer offensiven Agrarhandelspolitik der EU zu rechnen. Dies kommt deutlich in der Ansprache von Jean Puech, dem französischen

Landwirtschaftsminister, vor der französischen Nationalversammlung im Mai 1994 zum Ausdruck. Anlässlich einer "Orientierungsdebatte" zur Lage der Landwirtschaft sagte er, dass "die Wettbewerbsfähigkeit des französischen und europäischen Agrarpotentials ungeachtet der veränderten Sachzwänge durch die Agrarreform und der neuen Welthandelsorganisation WTO (der Nachfolgeorganisation von GATT) auf dem Auslandsmarkt zu steigern ist". Nach Meinung des Ministers ist es auch denkbar, "eine Steigerung der Exporte ohne Ausfuhrerstattungen bei Geflügel, bestimmten Milchprodukten oder insbesondere bei Getreide zu erreichen." Jedoch stehe für ihn aber auch fest, "dass ein Export ohne Subventionen noch auf lange Zeit nur einen relativ geringen Produktionsanteil betreffen könnte" (AGAR-EUROPE (2) 1994, S. 13).

Es ist nochmals zu erwähnen, dass die EU auch ab dem Jahre 2000 ca. 25 Mio. t Getreide subventioniert und sanktionsfrei exportieren kann, dass der Getreideimportbedarf der Entwicklungsländer im Jahre 2000 um die Hälfte höher sein wird als 1987 und dass viele zahlungsschwache Nettogetreideimportländer, vor allem in Afrika, noch mehr Schwierigkeiten haben werden, die Importrechnungen zu begleichen. Diese Tatsachen rechtfertigen auf den ersten Blick eine Fortsetzung der bisherigen EU-Subventionspolitik, um den Entwicklungsländern billiges EU-Getreide anbieten zu können. Es hat sich aber auch gezeigt, dass bei der Subventionierung der EU-Agrarexporte in die Entwicklungsländer die Bemühungen vieler Entwicklungsländer, eine Ernährungspolitik zu betreiben, die weitgehend auf die inländische Agrarproduktion aufbaut, bisher nicht berücksichtigt wurden. Negative Auswirkungen subventionierter EU-Agrarexporte auf eine eigenständige Ernährungssicherung in den Entwicklungsländern sind in zahlreichen Fällen belegt. Welche Möglichkeiten bestehen nun, um diese negativen Effekte in Zukunft zu minimieren? Kann die Subventionsvergabepolitik der EU neugestaltet werden und zur Problemlösung der Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern einen Beitrag leisten?

4.1 Regulierungsmöglichkeiten innerhalb der EU

Mehr Kohärenz der EU-Agrarexportpolitik und der EU-Entwicklungspolitik

Ein erster Schritt ist die bessere Abstimmung zwischen den Generaldirektionen VI (Landwirtschaft) und VIII (Entwicklung) der EU. Die Direktion VI, die für die Vergabe der Exportsubventionen zuständig ist, trifft bisher ihre Entscheidungen unabhängig von der entwicklungspolitischen Zielsetzung der EU. Innerhalb der Direktion VI sind für jeden einzelnen Marktordnungsbereich Fachleute für die Vergabe der Exportsubventionen zuständig. Zusammen mit Vertretern aus den Agrarministerien und Marktordnungsstellen der 12 EU-Mitgliedsstaaten wird der komplexe Weltgetreidemarkt und die Konkurrenz laufend beobachtet und analysiert. Die Vergabe und die Höhe der Exportsubventionen richten sich hauptsächlich nach den Kriterien EU-Exportanteile nicht an die Konkurrenz zu verlieren, neue Märkte mit billigen Angeboten zu erobern und die Lagerbestände in der EU zu regulieren.

Welche Effekte die EU-Agrarexporte auf die Landwirtschaft in den Empfängerländern haben, werden angesichts der Komplexität des Weltgetreidemarktes von den EU-Fachleuten so gut wie nicht wahrgenommen. Informationen über diese Effekte in den Entwicklungsländern müssten von der Direktion VIII in die Entscheidungsprozesse der Direktion VI eingespeist werden.

Die EU wäre über ihre "Botschaften", den EU-Entwicklungshilfeprojekten und den EU-Nahrungsmittelhilfeorganisationen mit genügend Informationen ausgestattet, denn das Datenmaterial über die Versorgungslage und die Preisentwicklung auf den Agrarmärkten in

den Entwicklungsländern liegt im Prinzip der Direktion VIII vor. Ziel wäre es z. B. einen Getreidepreis in den Entwicklungsländern zu ermitteln, der sowohl die Produktionskosten in der Region und den angrenzenden Staaten als auch die entwicklungspolitischen Ziele und Projekte in den Entwicklungsländern mit einbezieht. Dabei wäre auch zu berücksichtigen, welche Auswirkungen dieser "wünschenswerte" Getreidepreis auf die anderen Nahrungsmittelmärkte in den Entwicklungsländern hat. Über einen Koordinationsmechanismus zwischen Direktion VI und VIII müsste der ermittelte Preis ein Kriterium bei der Subventionsvergabe für die EU-Agrarexporte in die Entwicklungsländer sein. Die vorrangige Beachtung dieses Getreidepreises hat zwei positive Aspekte: Erstens werden die Bemühungen um eine eigenständige Ernährungssicherung in den Entwicklungsländern nicht unterlaufen. Zweitens werden die Anstrengungen und Ziele der EU-Entwicklungshilfeprojekte, die die Nahrungsmittelsicherheit in den Entwicklungsländern zu erhöhen versuchen, nicht durch niedrige Importpreise aufgrund hoher EU-Subventionen konterkariert.

Stärkere Beachtung der länder- und regionspezifischen Besonderheiten der Entwicklungsländer bei den Subventionsvorgaben

Die Höhe der Subventionen für die EU-Agrarexporte wird nach einer sehr groben Einteilung von Bestimmungszonen festgelegt. So wurden 1993/94 die EU-Getreideexporte in alle 45! afrikanische Länder südlich der Sahara in gleicher Höhe subventioniert. Die Cif-Preise für Importgetreide aus der EU unterscheiden sich daher in diesen Ländern nur nach der Höhe der Transportkosten. Zwischen Nachbarländern (Senegal, Gambia, Guinea-Bissau oder Elfenbeinküste, Ghana, Togo und Benin) differieren die Transportkosten für importiertes EU-Getreide wegen der geringen Entfernungen zwischen den Importhäfen nur geringfügig. Aufgrund der unterschiedlichen Agrar- und Handelspolitik dieser Länder sind Ernährungsicherungsprogramme und der Schutz der inländischen Agrarproduktion einzelner Länder durch illegale Importe gefährdet. So versucht z. B. Senegal seine einheimische Agrarproduktion durch Zölle auf Importgetreide eher zu schützen als seine Nachbarländer Guinea-Bissau und Gambia, die im Vergleich zum Senegal wesentlich geringere Importzölle erheben. Für die international agierenden afrikanischen Getreidegroßhändler mit ihren vielfältigen Beziehungen zu den politischen Entscheidungsträgern stellt der Schmuggel von Getreide aus Guinea-Bissau oder Gambia über die "grüne" Grenze in den Senegal kein Hindernis dar. Sie erzielen enorme Gewinne durch die Preisdifferenzen zwischen den Ländern. Gambia importierte 1989/90 20.000 t Weizenmehl, davon wurden 8.000 t in die grenznahen Gebiete Senegals geschmuggelt. Dort lag der Einzelhandelspreis für Weizenmehl um 40 FCFA je kg höher als in Gambia (INRA-IRAM-UNB 1991, S. 92).

Die Höhe der EU-Subventionen ist daher stärker nach länder- oder regionspezifischen Besonderheiten auszurichten. Nach Konsultationen mit den betroffenen Ländern in der Region ist die Höhe der Exportsubventionen nach Ländern zu staffeln, um ein relativ einheitliches Preisniveau für Importgetreide in der Region zu erreichen. Dies stellt auch verwaltungstechnisch kein großes Problem dar, da schon bei der bisherigen Vergabep Praxis die Subventionen den EU-Getreideexporteuren erst auf Nachweis der Löschdokumente und der Zollpapiere im Empfängerland ausbezahlt werden.

Subventionsvergabe erst nach Konsultation mit den Regierungen und den Nichtregierungsorganisationen in den Entwicklungsländern

Grundsätzlich sind vor der Subventionsvergabe für Exporte in die Entwicklungsländer die Interessen der Entwicklungsländer zu berücksichtigen. Die Direktion VIII wäre für die Konsultationen mit den Entwicklungsländern verantwortlich und würde die Positionen der

Entwicklungsländer zum Importbedarf und Preisniveau über einen Koordinierungsausschuss an die Direktion VI weiterleiten. Dabei ist wichtig, dass neben den Regierungsvertretern der Entwicklungsländer auch verstärkt basisnahe Nichtregierungsorganisationen (NRO) in die Entscheidungsprozesse miteinbezogen werden. Es hat sich gezeigt, dass NROs in vielen Entwicklungsländern einen engeren Kontakt zu der ländlichen Bevölkerung haben als die Beamten aus den Agrarministerien. Es sind zumeist die NROs, die als erste mit den Folgen einer unzureichenden Agrarpolitik konfrontiert werden und die am besten die Probleme der Bauern artikulieren können. Daher sind diese Gruppen als Gegenpol zur offiziellen Regierungsposition unbedingt notwendig, zumal sich die Importpolitik der Entwicklungsländer nicht unbedingt nach den Interessen der Bauern in den Entwicklungsländern richtet.

Über die EU-Organisation EURONAIID, die die Nahrungsmittelhilfe der EU mit den Nichtregierungsorganisationen in den Empfängerländern koordiniert, ist ein geeignetes Forum innerhalb der EU-Organisation vorhanden, um die Anliegen und Positionen der NROs vorzubringen.

Bessere Abstimmung der Agrar- und Handelspolitik der Entwicklungsländer mit Unterstützung der EU

Die EU hat durch die Lomé-Verträge einen starken Einfluss auf die Agrar- und Handelspolitik in vielen Entwicklungsländern. Deshalb kann sie für eine bessere Abstimmung der Agrar- und Handelspolitik zwischen den Entwicklungsländern werben. Die Staatsgrenzen sind für den Handel in Afrika größtenteils nur fiktiver Art, so dass nationale Ernährungssicherungsprogramme durch illegale Importe leicht unterlaufen werden können. Daher ist innerhalb von Regionen eine Agrar- und Handelspolitik zu gestalten, die im gemeinsamen Verbund langfristig die Ernährungssicherheit in den Ländern der Region sicherstellt. Die EU kann aufgrund ihrer Erfahrungen bei der Gestaltung der Europäischen Gemeinschaft den Prozess einer regionalen Integration in den Entwicklungsländern unterstützen.

Beitrag der Subventionsvergabepolitik zur Mobilisierung des Ertragspotentials in den Entwicklungsländern

Ein gewichtiges Argument für die Beibehaltung der bisherigen Subventionspolitik ist, dass die Nettonahrungsmittelimportländer zur Versorgung der wachsenden Bevölkerung auf billige Importe angewiesen sind und steigende Weltmarktpreise durch den Wegfall der Subventionen diese Länder in noch stärkere Zahlungsschwierigkeiten bringt. Auf der anderen Seite wird aber auch immer wieder betont, dass die Produktionspotentiale in den Entwicklungsländern nicht ausgeschöpft sind. Eine FAO-Studie stellte fest, dass von 36 untersuchten LIFDCs Afrikas 24 Länder mehr als das Doppelte des Nahrungsmittelbedarfs ihrer Bevölkerung nachhaltig decken könnten, wenn sie in der Lage wären, das latente Ertragspotential in ihren Ländern zu mobilisieren (FAO 1994, S. 8 ff). Es sind aber auch technische, institutionelle und infrastrukturelle Hemmnisse in den Entwicklungsländern zu überwinden und ausreichende Preisanreize für eine Produktionssteigerung zu schaffen. Subventioniertes und billiges Importgetreide aus der EU hemmt diesen Mobilisierungsprozess in den Entwicklungsländern. Die EU-Subventionen für Agrarexporte in die Entwicklungsländer können aber auch unterstützend auf die Ertragssteigerung in den Entwicklungsländern wirken:

1. Indem der Abgabepreis für die EU-Exporte in die Nettonahrungsmittelimportländer vertraglich für jedes einzelne Land über mehrere Jahre festgelegt wird. Die Preise für Importgetreide sind somit für das Empfängerland langfristig planbar und Behinderungen bei der Entwicklung der inländischen Agrarproduktion durch stark schwankende oder zu niedrige Importpreise kann vorgebeugt werden. Die Folgen steigender Importpreise aufgrund steigender Frachtraten sind über einen gemeinsamen Fonds auszugleichen.

2. Die Exportsubventionen sind entsprechend der Zunahme der inländischen Agrarproduktion in den Empfängerländern nach und nach zu kürzen.
3. Die eingesparten Subventionsgelder sind in Richtung einer verbesserten Agrarproduktion in die Entwicklungsländer umzuleiten. Dabei ist verstärkt an eine Verbesserung der Getreidevermarktung zu denken. Weiterhin sind die Bauern bei der Weiterentwicklung ihrer Anbaumethoden und Produktionsmöglichkeiten mehr zu unterstützen und zu beraten. Fehlende Einnahmen der Importländer aufgrund geringer Importabschöpfungen sind direkt über Finanzmittel aus den eingesparten Subventionsgeldern auszugleichen.

Gründung eines Gremiums zwischen den EU-Direktionen Landwirtschaft und Entwicklung zur Koordinierung der EU-Agrarexportpolitik und EU-Entwicklungspolitik

Damit die EU-Entwicklungspolitik nicht weiterhin von der Agrarexportpolitik unterlaufen wird, ist es dringend erforderlich, diese beiden Bereiche institutionell und gesetzlich innerhalb der EU abzustimmen. Mit dem Vertrag von Maastricht erhielt die EU erstmals ein rechtlich verankertes Mandat, um das Kohärenzgebot der einzelnen Politikbereiche der EU einzufordern. Die heftige öffentliche Kritik an der EU-Subventionspolitik aufgrund des EU-Rindfleischdumpings nach Westafrika hat inzwischen die EU veranlasst, einen Koordinierungsmechanismus zwischen den Direktionen VI und VIII einzurichten. Damit soll zukünftig vermieden werden, dass die subventionierten EU-Rindfleischexporte nach Westafrika sich negativ auf die dortige Rindfleischproduktion und -vermarktung und auf die dortigen EU-Entwicklungshilfeprojekte im Tierproduktionsbereich auswirken. Dies genügt aber nicht, denn es wird lediglich ein winziger Teilbereich der EU-Agrarexportpolitik in die Entwicklungsländer erfasst. Es ist ein Kontrollgremium einzurichten, dass die gesamten EU-Agrarexporte in die Entwicklungsländer mit den Zielen der EU-Entwicklungspolitik koordiniert. Insgesamt gesehen ist die Prioritätenliste bei der Subventionsvergabe für die EU-Agrarexporte in die Entwicklungsländer neu zu definieren. An erster Stelle steht das Interesse der Entwicklungsländer, die Ernährung ihrer Bevölkerung soweit es geht aus eigener Kraft zu sichern und nicht die Überschussbeseitigung und Markteroberungspolitik der EU. Die EU-Exportpolitik ist nach dieser Vorgabe zu gestalten und dies muss auch institutionell verankert werden.

4.2 Regulierungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer

GATT schränkt die Regulierungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer ein

Die GATT-Agrarbeschlüsse beinhalten Ausnahmeregelungen für die Entwicklungsländer, um der prekären Situation der Landwirtschaft in diesen Ländern stärker gerecht werden zu können. Diese Ausnahmeregelungen sind auf den ersten Blick beeindruckend. Es wurde beschlossen:

- Die "am wenigsten entwickelten Länder" sind von jeder Abbaupflicht ausgenommen.
- Alle Importbeschränkungen wurden in feste Zollsätze überführt. Die festen Zollsätze sind innerhalb von 10 Jahren um 24 % abzubauen (Industrieländer: Abbau um 36 % in 6 Jahren).
- Die Entwicklungsländer müssen auf jedem individuellen Agrarmarkt nur in 10 Jahren einen Minimum-Marktzugang von 3,33 % gewähren, während die Industriestaaten 5 % innerhalb von 6 Jahren gewähren müssen.
- Bei den Regeln zur Markttöffnung sollen die Entwicklungsländer nur freiwillig Konzessionen in Bezug auf die Obergrenze von gebundenen Zöllen machen.

- Während die Industrieländer nur die Agrarmärkte in den Unterstützungsabbau einbeziehen müssen, auf denen 5 % und mehr des gesamten landwirtschaftlichen Produktionswertes durch staatliche Unterstützungen übertragen werden, liegt diese Grenze für die Entwicklungsländer bei 10 %.
- Während die Industrieländer innerhalb von 6 Jahren ihr Unterstützungsniveau um 20 % abbauen müssen, liegt die Anpassungsrate für die Entwicklungsländer bei 10 Jahren. Diese Abbaurate braucht nur zwei Drittel von der zu sein, die für die Industriestaaten gilt.
- Die Entwicklungsländer brauchen Subventionen für landwirtschaftliche Investitionen, die ihrer gesamten Landwirtschaft zugutekommen und Subventionen für landwirtschaftliche Betriebsmittel, die armen Bauern zugutekommen, nicht in die Abbaumaßnahmen mit einzubeziehen.
- Bei den Exportsubventionen der Entwicklungsländer sind Subventionen für Vermarktungshilfen und nationalen Transport von der Abbaupflicht ausgenommen.

Der Forderung vieler Entwicklungsländer, grundsätzlich zwischen Subventionen zu unterscheiden, die in Entwicklungsländern mit gefährdeter Ernährungssicherheit zur Ankurbelung der Selbstversorgung und für arme Subsistenzbauern gewährt werden, und den Subventionen der Industriestaaten, die zur Erzeugung von Überschüssen durch vollkommerzialisierte Betriebe gewährt werden, ist nicht entsprochen worden. Die spezielle "Grüne Box" für die Subventionsmöglichkeiten der Entwicklungsländer ist sehr vage, wenig spezifiziert und stark eingeschränkt:

Staatliche Lagerhaltungsprogramme, die der Ernährungssicherheit in Entwicklungsländern dienen, dürfen die gelagerten Agrarprodukte auch zu administrierten Preisen abgeben, sofern die Preisunterschiede (zwischen Einkaufs- und Verkaufspreis) in die Berechnung des Unterstützungsniveaus miteinberechnet werden.

Inländische Nahrungsmittelhilfe für ländliche oder städtische Armutgruppen in Entwicklungsländer, die regelmäßig erfolgt und gesetzlich geregelt ist und bei denen die Nahrungsmittel zu "vernünftigen" Preisen abgegeben werden, sind von der Abbaupflicht ausgenommen.

Staatliche Entwicklungshilfe ist von der Abbaupflicht ausgenommen, wenn sie

- a) dazu dient, die landwirtschaftliche oder ländliche Entwicklung als integralen Teil der Entwicklungsprogramme eines Entwicklungslandes voranzutreiben,
- b) Subventionen für Investitionen sind, die allgemein der Landwirtschaft zur Verfügung stehen,
- c) landwirtschaftliche Betriebsmittelsubventionen sind, die (ressourcenschwachen) Kleinbauern oder armen Produzenten gewährt werden,
- d) Maßnahmen in Drogenanbaugebieten sind, die dazu dienen, die Produktionsstruktur zu diversifizieren.

Insgesamt scheinen die Ausnahmeregelungen und Vorzugsbehandlungen der Entwicklungsländer erheblich zu sein. Es gibt jedoch genügend Entwicklungsländer, Einzelprogramme und spezifische Fälle, die von den Ausnahmen nicht erfasst werden und einer Abbaupflicht oder Marktöffnung unterliegen, wobei die nationale Ernährungssicherheitspolitik unterlaufen wird. Beispiele dafür sind die Öffnung des indonesischen Reismarktes durch den Minimummarktzugang, die Öffnung des philippinischen Maismarktes oder die Aufhebung der Preisstützungspolitik für Mais in Simbabwe.

Die Vorzugsbehandlungen gehen jedoch nicht so weit, dass die Entwicklungsländer eine andere Richtung der Politikanpassung einschlagen können als die Industrieländer, obwohl die Ausgangsposition in beiden Teilen der Welt eine recht unterschiedliche ist. Es macht keinen Sinn,

- dass das Unterstützungsniveau in Ländern mit gefährdeter Ernährungssicherheit abgebaut wird,
- dass die Abbaupflicht von Exportsubventionen auch für Entwicklungsländer gilt und somit der Handel zwischen Nachbarländern eingeschränkt wird. Die Exporte von Nahrungsmitteln von einem Entwicklungsland in ein anderes sind, selbst wenn sie subventioniert sind, keineswegs mit den Milliarden-Subventionen für Exportsubventionen in den Industriestaaten zu vergleichen,
- dass keine speziellen Maßnahmen zum Abbau der direkten oder indirekten Besteuerung der Landwirtschaft der Dritten Welt vorgesehen sind. Während das Unterstützungsniveau in den Industrieländern meist positiv ist, z. T. bei 40-70 % liegt (d.h. dass das landwirtschaftliche Einkommen um diesen Anteil auf staatliche Maßnahmen zurückgeht), ist es in vielen Entwicklungsländern negativ (d.h. die Landwirtschaft wird nicht unterstützt, sondern durch staatliche Maßnahmen behindert). Kolumbien liegt mit einem negativen Unterstützungsniveau von 57 % an der Spitze. Die Landwirtschaft der Entwicklungsländer hätte von der GATT-Liberalisierung am meisten profitiert, wenn der negativen Unterstützung in vielen Entwicklungsländern Einhalt geboten worden wäre. Dazu hat sich GATT jedoch ausgesprochen.

Noch wichtiger als die direkten quantitativen Effekte sind die Auswirkungen des Vertragswerkes auf die Art der zukünftigen agrarpolitischen Maßnahmen. Eine Reihe von agrarpolitischen Instrumenten werden durch GATT diskreditiert, andere ermutigt. Besonders die Definition der Grünen Box gibt eindeutige Signale. Direkte Einkommensübertragungen und andere Formen, die vom Markt abgekoppelt sind, bekommen Oberwasser, während marktregulierende Maßnahmen abzubauen sind. Aber nur die reichen Industriestaaten werden in der Lage sein, direkte Einkommensübertragungen an die Bauern zu zahlen, denn nur sie haben den administrativen Apparat, das funktionierende Kontroll- und Rechtswesen und die Finanzmittel zur Verfügung, um Direktzahlungen zu gewähren. Diese Signalwirkung bedeutet, dass die potentiellen Politikmaßnahmen der Industriestaaten durch GATT legitimiert werden, während die potentiellen Instrumente der Entwicklungsländer, die den Staat nichts kosten und einen geringen Verwaltungsapparat voraussetzen, nämlich preisregulierende Maßnahmen, Ausgleichslager und Grenzmaßnahmen, aufzugeben sind. So kommt auch die FAO in der Bewertung von GATT zu dem Ergebnis, dass in der doppelten Wirkung der strukturellen Anpassungsprogramme des IWF und der GATT-Auflagen die Entwicklungsländer mit ihren agrarpolitischen Instrumenten mehr und mehr abkehren von Interventionen in den Preisbildungsmechanismus. Stattdessen werden sie eher Subventionen für Infrastrukturmaßnahmen, Investitionsbeihilfen, Vermarktungs-Dienstleistungen, Aufbau von Lagerkapazitäten, Ausbau von Kreditmöglichkeiten und staatliche Beratungsdienste bevorzugen. In der Tat sind das die Bereiche, die zwar von GATT und dem IWF gerne gesehen sind, die aber die Verfügbarkeit von Kapital auf Seiten der Entwicklungsländer voraussetzen. Wo dieses Kapital herkommen soll, wird nicht gesagt (BUNTZEL 1994).

Die GATT-Vereinbarungen verpflichten aber auch die Industrieländer zur Zahlung von Kompensationen für Nettonahrungsmittelimportländer durch die Verluste, die sie wegen der steigenden Weltmarktpreise hinnehmen müssen. Zusätzliche Mittel sollen auch von IWF und Weltbank für die ländliche Entwicklung gewährt werden. Wir fordern, dass diese Mittel aus den eingesparten Subventionsgeldern für reduzierte EU-Agrarexporte zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollen die LIFDCs das vertraglich ausgehandelte Recht erhalten, weiterhin

Zölle und Abschöpfungen auf Importgetreide zu erheben. Diese Mittel müssen gezielt für die Verbesserung der inländischen bäuerlichen Getreideproduktion in den LIFDCs eingesetzt werden.

Einrichtung eines Gegenwertfonds zur Förderung der Grobgetreideproduktion und -vermarktung

Die Förderung der einheimischen Landwirtschaft konzentrierte sich in den LIFDCs Westafrikas zumeist auf die Verkaufs- und Exportkulturen. So finanzieren und stützen z. B. Senegal, Burkina Faso oder Mali mit den Einnahmen aus Getreidezöllen und -abschöpfungen die inländische Reisproduktion über Garantiepreise. Auch ausländische Entwicklungshilfe fördert im landwirtschaftlichen Bereich bevorzugt den Anbau von Bewässerungsreis, obwohl die Rentabilität dieser Investition, vor allem in den trockenen Sahelgebieten, fraglich ist. Dagegen sind die Marktpreise für traditionelles Grobgetreide weitgehend liberalisiert, und die Förderung von Hirse-, Sorghum- und Maisanbau steht bisher trotz der Bedeutung dieser Getreidearten für die menschliche Ernährung (in Burkina Faso wird z. B. 78 % der landwirtschaftlichen Anbaufläche mit Kolben- und Rispenhirse bestellt) an zweiter Stelle.

In diesen Ländern sind die Erträge bei Hirse- und Sorghum im Regenfeldbau aufgrund der extensiven Anbauweise (zumeist ohne jeglichen organischen oder mineralischen Dünger) mit 300 - 1.000 kg/ha oft sehr niedrig und stark schwankend. Es ist aber möglich, mit einfachen und kostengünstigen Mitteln (verbesserte Fruchtfolge mit Cash-Crop als tragendes Fruchtfolglied, stärkere Integration von Tierhaltung und Ackerbau, Kompostierung, usw.) die Erträge auch im Regenfeldanbau zu stabilisieren und zu steigern. Für Senegal wird geschätzt, dass durch diese Maßnahmen, durch eine Zunahme der Anbaufläche von Mais und Sorghum im bevölkerungsarmen Osten des Landes und durch eine Substitution des Kolbenhirseanbaus durch ertragreichere Rispenhirse oder Mais mit einer zusätzlichen Produktion von 300.000 t Grobgetreide gerechnet werden kann (INRA-IRAM-UNB 1991, S. 206). Dies entspricht 40 % der gesamten Grobgetreideproduktion im Senegal (1992/93). Um dieses Ertragspotential zu wecken, sind die Vermarktungskanäle von Grobgetreide zu verbessern, müssen die Preise angehoben und stabilisiert werden und ist die Anbauberatung für die Subsistenzbauern zu intensivieren. In diesen Bereichen sind schwerpunktmäßig Finanzmittel eines Gegenwertfonds zu investieren.

"Modernisierung" traditioneller Nahrungsmittel

Weiterhin ist es erforderlich, die traditionellen Nahrungsmittel zu "modernisieren", damit die zunehmende Präferenz des Konsumenten in den Entwicklungsländern für schnell verfügbare und leicht zuzubereitende "moderne" Nahrungsmittel nicht nur über importierte Nahrungsmittel gedeckt wird. Studien und Haushaltsbefragungen aus dem Senegal und Burkina Faso belegen, dass sich die Konsumenten vor allem in den Metropolen dieser Länder vielseitig ernähren wollen und dabei die traditionellen Nahrungsmittel durchaus als "gesünder" und "vollwertiger" einstufen als importierte Nahrungsmittel. Jedoch wird auch von den Befragten bemängelt: Hirse, Mais oder Sorghum ist oft teurer, sie können nicht auf Kredit gekauft werden (im Gegensatz zu Reis) und es entstehen höhere Gesamtkosten (Feuerholz, Zutaten) für die Zubereitung einer Mahlzeit aus Hirse oder Mais als für die eines Reisgerichts oder von Couscous aus Weizengrieß.

Dies trägt mit zu einem vermehrten Konsum von importierten Getreide bei. Mitverantwortlich für die Absatzschwierigkeiten von inländischem Grobgetreide ist auch, dass es zumeist unverarbeitet den Konsumenten angeboten wird. Größtenteils wird Hirse und Sorghum noch mühselig von den Frauen per Handarbeit zermahlen oder in kleinen Mühlen verarbeitet.

Veredelte Getreideprodukte aus inländischer Produktion sind auf den Märkten Westafrikas nur selten zu finden.

Die Lebensmittelindustrie dieser Länder, die in vielen Fällen mehrheitlich im Eigentum europäischer Muttergesellschaften sind und enge Interessenverknüpfungen zwischen Handelshäusern und Industrie offensichtlich sind¹⁵⁾, konzentriert sich auf die Verarbeitung von Importgetreide. Aus ihrer Sicht ist die Qualität von importiertem Getreide besser (einheitliche und gleichbleibende Partien) und die Versorgung über den Weltmarkt zuverlässiger als über den Binnenmarkt. Daher ist es notwendig, die qualitative und quantitative Versorgung der verarbeitenden Industrie mit inländischem Getreide zu verbessern. Außerdem ist auch der Aufbau von Kleingewerbebetrieben für die Getreideverarbeitung zu fördern, um die Verarbeitungskosten zu senken. Im Senegal ist z. B. die Reisverarbeitung in Handwerksbetrieben wesentlich kostengünstiger als in der staatlichen SAED (Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres Neuves de Delta), die aufgrund mangelnder Effizienz seit Juni 1994 privatisiert ist.

Mitentscheidend für einen höheren Absatz von Inlandsgetreide ist auch die Entwicklung neuer, "moderner" Nahrungsmittel auf der Basis von Hirse oder Mais sowie eine stärkere Substitution von Importgetreide durch Hirse oder Mais bei der verarbeitenden Industrie. Einige Beispiele und Ansätze dazu zeigen, dass dies möglich und stärker zu fördern ist:

- In Burkina Faso muss per Gesetz dem Brotmehl und dem Braumalz mindestens 10 % Mais beigelegt werden.
- Das überregionale Projekt PROCELOS (Promotion des Céréales locales), das in sechs westafrikanischen Ländern aktiv ist, versucht den Konsum von inländischen Mais zu beleben. Dazu werden einerseits für ein Pilotprojekt in Ouagadougou Maiskochrezepte aus dem Benin in Öffentlichkeitsaktionen vorgestellt, andererseits wird ein neu entwickeltes "Knäckebrot" aus Mais getestet, um den steigenden Konsum von Importreis und Weizenbrot in Burkina Faso entgegenzuwirken.
- Die senegalesischen Bäckereien haben versuchsweise Hirsebrot als Alternative zum französischen Weißbrot angeboten. Bisher hat sich aber dieses dunkle Brot auf dem Markt noch nicht etablieren können, da die Verbraucher nur Weißbrot als "richtiges" Brot akzeptieren.
- Die Mühlen im Senegal vermarkten mit Erfolg Mais- und Hirsegrieß aus inländischen Getreide unter Markennamen in Landessprache. Jedoch wird von den Mühlen moniert, dass sie immer wieder Partien aus Weiß- und Gelbmais aus inländischer Produktion angeboten bekommen, obwohl bekannt ist, dass für die Grießherstellung Gelbmais erforderlich ist. Zum Teil wird dann Gelbmais von den Mühlen importiert, da die inländische Versorgung unzuverlässig ist.

Das Beispiel Mali zeigt, dass mit den Finanzmitteln aus der Nahrungsmittelhilfe langfristig die inländische Ernährungssicherheit und Nahrungsmittelproduktion verbessert werden kann. Dazu ist ein klarer politischer Wille im Empfängerland und eine enge Koordination zwischen Geber- und Nehmerland notwendig. Mit Hilfe des Gegenwertfonds aus den eingesparten EU-Subventionsgeldern und aus den Staatseinnahmen der Entwicklungsländer aus Getreideimporten kann ebenfalls die Ernährungssicherheit in den Entwicklungsländern erhöht werden, wenn damit gezielt die inländische Grobgetreideproduktion gefördert wird und die Vermarktungsprobleme reduziert werden.

¹⁵⁾ Die "Grands Moulins" von Dakar (Senegal), Abidjan (Elfenbeinküste) und dem Tschad sind im Besitz der französischen Gesellschaft Mimran. Das Handelsunternehmen "Eurafrique" gehört ebenfalls zu 100 % Mimran und wickelt den Großteil der Getreideexporte aus der EU in die frankophonen afrikanischen Staaten ab.

Regionale Harmonisierung der Agrar- und Handelspolitik der LIFDCs

Um die Ernährungssicherheit auf regionaler Ebene zu verbessern, ist außerdem eine Harmonisierung der unterschiedlichen Agrar- und Handelspolitik innerhalb der Länderregionen erforderlich. Der Ausgleich von Versorgungsdefiziten einzelner Länder durch interregionalen Handel beschränkt sich vor allem in den afrikanischen Ländern bisher fast ausschließlich auf finanzierte Dreiecksgeschäfte im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe. Der kommerzielle Handel mit lokalem Getreide zwischen den Ländern ist wenig entwickelt. Vorwiegend wird vom Weltmarkt importiertes Getreide illegal reexportiert. Aufgrund der Preisunterschiede für Nahrungsmittel in den einzelnen Ländern erzielen die Getreidehändler damit hohe Gewinne. Eine nationale Ernährungssicherungspolitik der Länder wird durch die Preiseffekte der illegalen Importe auf die inländische Nahrungsmittelproduktion stark gefährdet. Deshalb ist eine Harmonisierung der heterogenen Zoll- und Einfuhrbestimmungen der einzelnen Länder für die Förderung des legalen Handels zwischen den Ländern unbedingt erforderlich. Zwar hat beispielsweise die westafrikanische Wirtschaftsvereinigung ECOWAS (Economic Community of West Africa States) gesetzlich den Abbau von handelsbehindernden Vorschriften verankert, jedoch hält in der Realität weiterhin jedes Land an seinen nationalen Vorschriften fest und behindert dadurch die Entwicklung des Handels innerhalb der Region.

Abschluss von bilateralen Handelsverträgen zwischen LIFDCs und Agrarexportländern

Durch bilaterale, mehrere Jahre gültige Handelsverträge für Nahrungsmittelimporte hätten einerseits die LIFDCs die Möglichkeit, ihre Ernährungssicherung längerfristig zu planen und die inländische Nahrungsmittelproduktion zu verbessern, andererseits hätten die Exportländer die Garantie eines sicheren Absatzmarktes. Dafür müsste der Importpreis über dem Preisniveau der subventionierten Exporte der USA und der EU liegen, die Exportländer könnten sich somit durch höhere Exporteinnahmen dem Subventionswettbewerb entziehen. In den Importländern könnten die Importpreise dem inländischen Preisniveau angepasst werden, so dass die Nahrungsmittelproduktion nicht negativ beeinflusst wird. Außerdem könnte auf Grundlage dieser bilateralen Verträge die Entwicklungspolitik des Exportlandes stärker auf die Förderung der Ernährungssicherung im Importland ausgerichtet werden.

4.3 Internationale Kodizes für die kommerziellen Agrarexporte in die LIFDCs

Gegen eine Streichung oder Kürzung von EU-Agrarsubventionen für Exporte in Entwicklungsländer führt die EU-Kommission das Argument an, dass andere bedeutende Agrarexportnationen wie die USA, Australien und Kanada ihre Stellung am Markt ausbauen könnten und die EU wichtige Marktanteile verlieren würde. Im Gegensatz dazu werfen die Konkurrenten der EU vor, dass deren Exportsubventionen den Wettbewerb verzerren und die EU aufgrund der milliardenschweren Subventionierung ihrer Landwirtschaft die Absatzmärkte von Agrarexportnationen erobert haben, die selbst dringend auf diese Exporte angewiesen sind und die ihren Agrarsektor aufgrund fehlender Gelder nicht so massiv subventionieren konnten wie die EU. Die Befürchtung, Marktanteile beim Agrarhandel mit Entwicklungsländern an die Konkurrenten zu verlieren, hindert die EU und auch die USA, grundsätzlich ihre Agrarexportpolitik zu ändern. Damit zukünftig die subventionierten Agrarexporte der Industrieländer in die Entwicklungsländer die dortige Agrarproduktion nicht mehr negativ beeinflusst, ist ein Konsens der Agrarexportnationen über eine Harmonisierung ihrer Agrarexportpolitik gegenüber den LIFDCs erforderlich und die Schaffung von international verbindlichen Kodizes zur Regelung der Exporte notwendig.

Die wichtigsten multilateralen Abkommen, die den Getreidehandel regulieren, sind das 1949 erstmals unterzeichnete internationale Weizenhandels-Übereinkommen (International Wheat Convention) und das seit 1971 bestehende internationale Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen (Food Aid Convention). Beide Übereinkommen werden vom Internationalen Weizenrat (International Wheat Council) überwacht. Ein spezielles Abkommen, das den Getreidehandel zwischen den Überschussländern und den LIFDCs regelt, gibt es bisher noch nicht. Dem Weizenhandels-Abkommen sind nur wenige LIFDCs beigetreten. Zu nennen sind Algerien, Ägypten oder Marokko, die schon seit den 50er Jahren viel Getreide importieren. Sie haben jedoch im Vergleich zu den bedeutenden Getreideexportländern kaum Stimmrecht in diesem Abkommen. Die als Kompromiss zu bezeichnenden Ziele des Weizenhandels-Übereinkommens dienen überwiegend der Förderung des Weizenhandels der Länder, deren Wirtschaft stark vom Getreideexport abhängt, der Stabilität der internationalen Getreidemärkte, der Ernährungssicherheit im Interesse der Mitgliedsstaaten (10 Exportländer und 28 Importländer) und der Förderung des internationalen Getreidehandels unter möglichst liberalen Handelsbedingungen. Die Effektivität dieses Abkommens hängt stark von der Disziplin und Zuverlässigkeit der Mitglieder ab. Dies wurde 1972/73 deutlich, als sich die Nahrungsmittelpreise weltweit innerhalb kürzester Zeit verdoppelten und der vereinbarte Preiskorridor für den Weizenhandel zwischen den Mitgliedstaaten des Weizenhandels-Übereinkommens von diesen selbst verlassen wurde (SWELL 1992, S. 102).

Im Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen wird für die 12 Mitgliedstaaten (11 Staaten und die EU-Mitgliedsländer mit einer Stimme) festgelegt, wieviel Nahrungsmittelhilfe (berechnet in Weizenäquivalenten) sie jährlich mindestens bereitstellen müssen. Dieses Abkommen wird momentan von allen Geberländern aufgrund ihrer hohen Agrarüberschüsse eingehalten. Weitere Verhaltenskodizes sind die von der FAO unverbindlichen, aber empfohlenen Prinzipien der Überschussverwendung (Principles of Surplus Disposal) für die Nahrungsmittelhilfe. Laut diesen Prinzipien (FAO (2) 1992) soll Nahrungsmittelhilfe, die unter Vorzugsbedingungen geliefert wird, zu einem zusätzlichen Angebot an Nahrungsmitteln im Empfängerland führen, ohne gleichzeitig kommerzielle Exporte zu ersetzen und die inländische Nahrungsmittelproduktion im Empfängerland durch die Nahrungsmittelhilfe zu behindern. und Koordinierung der Agrarexporte aus den Überschussländern in die LIFDCs sind in Anlehnung an die bestehenden Abkommen international verbindliche Kodizes zu definieren. Das wichtigste Ziel dieser Kodizes ist die weitgehend eigenständige und langfristige Ernährungssicherung der LIFDCs ausinländischer oder regionaler Agrarproduktion. Billige Agrarimporte, die die Entwicklung der inländischen Agrarproduktion behindern, sind zu reduzieren. Die Dominanz der Agrarimporte bei der Ernährungssicherung vieler LIFDCs ist zugunsten der inländischen Nahrungsmittelproduktion umzuwandeln. Die zentralen Punkte dieser Kodizes wären:

- Die Koordination über eine internationale Institution wie die FAO, Welternährungsprogramm oder IWC. Die FAO hat z. B. schon jetzt durch das globale Informations- und Frühwarnsystem GIEWS (General Information and Early Warning System) genügend und relativ zuverlässige Informationen über die jährliche Entwicklung der Agrarproduktion und den daraus resultierenden Importbedarf in den LIFDCs. Sie könnte die Koordination übernehmen.
- Der Nahrungsmittelbedarf (gemessen in Getreideäquivalenten) ist für jedes LIFDC jährlich zu bestimmen. Der Bedarf ist möglichst detailliert für die einzelnen Produkte anzugeben.
- Die Importländer legen die gewünschten Importpreise für die einzelnen Produkte jährlich fest. Dieses Preisniveau ist mit den inländischen Agrarpreisen abzustimmen, so dass sich die Importpreise nicht negativ auf die einheimische Agrarproduktion auswirken.
- Es wird vertraglich festgelegt, von welcher Exportnation der Importbedarf der einzelnen

LIFDCs gedeckt wird. Jede Exportnation bekommen somit Quoten zugeteilt, die die Menge und den gewünschten Importpreis beinhalten.

- Ein Dumping oder eine Subventionierung unter dem gewünschten Preisniveau der Importländer ist untersagt und wird mit einer Kürzung der Exportquoten bestraft.
- Die bisher für die Subventionierung aufgewandten Mittel für den Export in die LIFDCs sind in einen international verwalteten Fonds einzuzahlen. Es wird gemeinsam und gleichberechtigt von LIFDCs und Exportländern bestimmt, mit welchen Maßnahmen und in welchem Land mit diesen Mitteln gezielt die Ernährungssicherung erhöht werden soll. Dabei ist vor allem das Produktions- und Vermarktungspotential der Klein- und Subsistenzbauern zu fördern, um deren Einkommenssituation zu verbessern.
- Aus diesem Fonds sind direkte Kompensationszahlungen an die LIFDCs zu finanzieren, um höhere Importrechnungen aufgrund geringerer Exportsubventionen auszugleichen.
- Die Fondsmittel sind außerdem verstärkt für den Ausbau der staatlichen und privaten Lagerhaltung in den LIFDCs einzusetzen, damit Krisensituationen schnell und vor Ort begegnet werden kann. Es ist fraglich, ob global die Lagerhaltung für Ernährungssicherungszwecke in dem notwendigen Umfang gehalten werden kann, denn durch die mögliche Einschränkung der Agrarproduktion in den Industrieländern aufgrund der GATT-Ergebnisse und der EU-Agrarreform wird es auch zu einer Reduzierung der Lagerbestände von Nahrungsmitteln in den Industrieländern kommen.
- Es sind langfristige Liefer- und Abnahmeverträge abzuschließen, damit die Maßnahmen zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion in den LIFDCs ungestört und über mehrere Jahre hinweg planbar sind und somit die Bauern mit konstanten und zuverlässigen Preisanreizen für die Vermarktung ihrer Produktion rechnen können.
- Eine regionale Abstimmung der Import- und Agrarpolitik der LIFDCs ist notwendig.
- Überschreitet ein Mitgliedsland dauerhaft die Exportquoten, oder ein Importland versucht weiterhin eine Importpolitik gegen die Interessen der einheimischen Agrarproduktion zu betreiben, so sind die anderen Mitgliedsstaaten zu gemeinsamen Maßnahmen gegenüber diesen Ländern verpflichtet.

Sicherlich wird es schwierig sein, die Solidarität der Agrarexportnationen angesichts begrenzter Absatzmärkte und der harten Konkurrenz um die wenigen zahlungsfähigen Kunden unter den LIFDCs einzufordern. Es ist jedoch zu bedenken, dass der rapide wachsende Getreidebedarf der LIFDCs nur durch eine Kombination von Importen und steigender inländischer Agrarproduktion in den LIFDCs zu decken ist. Wird die Importabhängigkeit der LIFDCs weiterhin durch billige subventionierte Agrarimporte aus den Industrieländern verstärkt, ist die langfristige Ernährungssicherung in den LIFDCs bedroht. Gleichzeitig können die LIFDCs durch die verschlechterten Terms of Trade für ihre Exportprodukte die Agrarimporte kaum noch bezahlen. Dies erhöht den Bedarf an Nahrungsmittelhilfe, die von den Industrieländern finanziert werden muss. Stattdessen ist es sinnvoll, die Finanzmittel aus den eingesparten Subventionen für die Entwicklung des Agrarsektors in den LIFDCs einzusetzen, um das Einkommen der ländlichen Bevölkerung zu verbessern. Dies wirkt der Landflucht entgegen und die erhöhte Kaufkraft der Bauern wäre eine der Triebfedern für die Entwicklung der anderen Wirtschaftsbereiche in den LIFDCs, was positive Effekte auf die Absatzmöglichkeiten der Industrieländer nach sich ziehen würde.

5 Resümee und Forderungen anlässlich der deutschen EU-Präsidentschaft für eine verbesserte Kohärenz der EU-Agrarpolitik und der EU-Entwicklungspolitik

Resümee

Die EU-Agrarexportpolitik und die Vergabe der Getreideexportsubventionen orientiert sich bisher nur an den Zielen:

- 1.) die Agrarüberschüsse abzubauen und
- 2.) neue Märkte zu erobern oder Marktanteile zu sichern.

Negative Effekte auf die Agrarproduktion in den Entwicklungsländern bleiben unberücksichtigt. Die Bemühungen der Entwicklungsländer, ihre Selbstversorgung zu steigern, werden durch die billigen Nahrungsmittelangebote aus der EU unterlaufen. Die EU-Entwicklungspolitik orientiert sich am genau entgegengesetzten Ziel: sie versucht die Agrarproduktion und die Ernährungssicherheit in den low-income food-deficit countries (LIFDC) Afrikas zu erhöhen. Viele landwirtschaftlichen Projekte werden durch die aggressive Wirtschafts- und Handelspolitik für die EU-Agrarexporte in diese Länder unterlaufen. Die landwirtschaftliche EU-Entwicklungspolitik steht im Schatten der Markteroberungspolitik der EU-Agrarpolitik. Eine Kohärenz zwischen diesen verschiedenen Politikbereichen der EU ist kaum vorhanden.

Die wichtigsten Ergebnisse der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Bedeutung der EU-Agrarexporte in die Entwicklungsländer ist, bezogen auf den Wert der EU-Agrarproduktion, mit 5 % relativ gering. Der überwiegende Teil des Agrarhandels der EU findet zwischen den EU-Mitgliedsstaaten ab. Bei dem Agrarhandel der EU mit Drittländern sind die Entwicklungsländer die wichtigsten Handelspartner, gleichzeitig ist die EU der wichtigste Lieferant von Agrarprodukten für die EL. Änderungen in der Agrar- und Handelspolitik der EU gegenüber den Entwicklungsländern haben relativ geringe Auswirkungen für die EU-Landwirtschaft, aber einen großen Einfluss auf die Handelspolitik und Agrarproduktion der Entwicklungsländer.
- Getreide und Getreideerzeugnisse sind nach den Milcherzeugnissen das zweitwichtigste EU-Agrarexportprodukt in die Entwicklungsländer. Die EU-Marktdordnungsausgaben für Getreide betrugen im Jahr 1992 11 Mrd. DM. Dies sind 20 % der gesamten EU-Marktdordnungsausgaben für Agrarprodukte. Allein die Exportsubventionen und die Lagerhaltung machen 86 % der EU-Ausgaben für Getreide aus. Die Effekte dieser Preis- und Produktionsstützung für das Einkommen der EU-Landwirte sind im Vergleich zu den Kosten minimal. Der Großteil der Ausgaben kommt Verarbeitern, Lagerhaltern und Händlern zugute. Zwei Drittel der EU-Getreideexporte besteht aus Weizen.
- Die EU-Getreideexporte in Drittländer erreichten 1993 mit knapp 36 Mio. t eine neue Rekordmarke, davon ging der überwiegende Teil in die Entwicklungsländer. Die GATT-Beschlüsse verpflichtet die EU bis zum Jahre 2000 ihre Haushaltsausgaben für Subventionen um 36 % und die subventionierten Exportmengen um 21 % abzubauen. In den kommenden sechs Jahren kann die EU knapp 97 Mio. t Getreide mit Hilfe von Exportsubventionen sanktionsfrei exportieren, um diese GATT-Verpflichtungen einzulösen. Durch den aller Voraussicht nach weitergehenden Ertragszuwachs im EU-Getreidebau und einer weiteren Senkung der Produktionskosten in den intensiven Getreideanbauregionen Europas ist auch zukünftig mit hohen Getreideüberschüssen in der EU zu rechnen. EU-Getreide wird trotz geringerer Exportsubventionen weiterhin zu niedrigen Preisen auf dem Weltmarkt zu kaufen sein, denn die direkten Einkommensübertragungen für die EU-Landwirte sind ebenfalls eine indirekte Subventionsform, auch für Exporte.
- Der Subventionswettkampf zwischen der EU und den USA beim Getreideexport dürfte vor allem im Wirtschaftsjahr 1994/95, dem letzten Jahr vor Inkrafttreten der GATT-Beschlüsse, anhalten. Die beiden wichtigsten und zahlungskräftigsten Getreideexporteure orientieren sich bei der Subventionsvergabe jeweils am Subventionsniveau des anderen und lösen ein

zunehmendes Dumping aus, das die Weltmarktpreise spiralförmig nach unten zieht.

- Dumping wird gezielt eingesetzt, um neue Märkte zu erobern oder bestehende Märkte zu halten. Der Wert je t exportierten EU-Brotweizens (Fob-Preis europäischer Atlantikhafen) in die afrikanischen Länder südlich der Sahara lag 1993/94 bei weniger als die Hälfte (44 %) des EU-Interventionspreises: Der Weizenpreis wurde von 181 US-\$/t auf 80 US-\$/t heruntersubventioniert. Zu diesem Preis kann kein Landwirt der Welt Weizen produzieren.
- In der Mehrzahl der LIFDCs Westafrikas und insbesondere den Sahelländern kann Weizen aufgrund der Standortbedingungen nicht oder nur zu hohen Kosten produziert werden. Importierter EU-Weizen steht daher in diesen Ländern nicht in unmittelbarer Konkurrenz zur einheimischen Getreideproduktion. Indirekt aber konkurriert er doch mit den traditionellen Grobgetreidearten wie Hirse, Sorghum und Mais und verdrängt diese aufgrund des niedrigen Importpreises.
- In einigen LIFDCs Westafrikas wie Senegal oder Mali wird die Importmenge und der Preis für Weizen staatlich geregelt. Durch die Differenz zwischen dem billigen EU-Weizenpreis und dem festgelegten Konsumentenpreis für Brot hat der Staat zusätzliche wichtige Steuereinnahmen aus Zöllen für den Staatshaushalt. Der Preis des importierten Getreides ist für den städtischen Verbraucher in den LIFDCs aufgrund der niedrigen Weltmarktpreise immer noch geringer als der Preis für inländisches Grobgetreide. Der Preis für Brot(weizen) ist für den Verbraucher eine verlässliche Größe, weil er geringeren Preisschwankungen unterworfen ist als der des inländischen Getreides.
- Weizenbrot ist in den ehemaligen französischen Kolonien in Westafrika ein modernes Nahrungsmittel. Der Konsum an Weizenbrot nimmt vor allem in den Metropolen der LIFDCs zu. Gründe dafür sind die Orientierung der Essgewohnheiten an westliche Standards, der Wunsch der städtischen Verbraucher nach einer stärkeren Diversifizierung seiner Ernährung, die schnelle Verfügbarkeit und der konstante Preis von Weizenbrot. Die Gesamtkosten für Mahlzeiten aus importierten Getreide (Weizenbrot, Couscous oder Reis) sind zumeist niedriger als für Mahlzeiten aus traditionellem Grobgetreide. Um den Verzehr einheimischer Produkte zu fördern, müssten die importierten Nahrungsmittel erheblich teurer sein. Es ist aber umgekehrt.
- Billige Getreideimporte aus der EU und ungünstige Rahmenbedingungen für die inländische Agrarproduktion treffen in den LIFDCs zusammen. Vor allem die Infrastruktur für die Vermarktung von inländischen Grobgetreide ist unzureichend. Die hohen Erfassungs- und Transportkosten für Inlandsgetreide durch große Entfernungen zwischen Produktionsgebieten und Verbraucherzentren, schlechten Straßenverhältnissen, geringen Tonnagen oder Schmiergeldzahlungen bei Straßenkontrollen begünstigen die Versorgung der städtischen Bevölkerung über billige Agrarimporte aus den Industriestaaten, die sich Dumping leisten können. Die Grobgetreideproduktion ist in den Küstenländern Westafrikas fast ausschließlich auf die Versorgung des ländlichen Raums beschränkt.
- Programme zur Verbesserung der Ernährungssicherheit in den LIFDCs, die mit Finanzmitteln der EU-Entwicklungshilfe oder mit bilateraler technischer Zusammenarbeit (z. B. Ernährungssicherungsprogramme der GTZ) gefördert wurden, sind erfolgreich, wenn die Projekte mit einer konsequenten nationalen Politik der Ernährungssicherung verbunden sind. Das Ernährungssicherungsprogramm in Mali zeigt, dass mit den Finanzmitteln aus der Nahrungsmittelhilfe und durch den Schutz der inländischen Nahrungsmittelproduktion die Ernährungssicherheit erheblich verbessert werden kann. Der Bau von Lagerhäusern und die Bereitstellung von Transportkapazitäten durch Mittel der Ernährungssicherungsprogramme

können Versorgungsengpässe durch den Marktausgleich zwischen Überschuss- und Defizitgebieten beseitigen. Solche kostspieligen Entwicklungshilfeprogramme sind nur dann langfristig rentabel, wenn die staatliche Getreidemarktpolitik bewusst die einheimischen Bauern fördert und sie nicht durch niedrige Produzentenpreise oder Besteuerung der Produktion demotiviert. Niedrige Getreidepreise führen dazu, dass sich der Bauer vom Markt zurückzieht und überwiegend nur noch für den Subsistenzbedarf seiner Familie produziert.

- Die afrikanischen Staaten sollten die Exportsubventionen der EU oder der USA durch Zölle für einen speziellen ländlichen Entwicklungsfonds abschöpfen dürfen. Das sollte vertraglich zwischen den LIFDCs und den Geberländern vereinbart werden. Diese Übereinkunft kann als Teil der Verpflichtung betrachtet werden, die die Industriestaaten beim GATT-Abschluss eingegangen sind, um die Verluste der armen Nettonahrungsmittelimportländer für die Agrarpreissteigerung auf den Weltmärkten als Folge von GATT zu kompensieren. Zusätzliche Mittel zu diesem Zweck sind von IWF und Weltbank versprochen worden.
- Dieser ländliche Entwicklungsfonds sollte für Maßnahmen zur Steigerung der bäuerlichen Agrarproduktion in den LIFDCs verwendet werden. Besonders die Vermarktungskanäle für inländisches Getreide sind zu verbessern, die Anbauberatung und die Technologieentwicklung für kleinbäuerliche Agrarproduktion sollten intensiviert werden und die Verwertung- und Verarbeitungsmöglichkeiten für Grobgetreide sind zu modernisieren und auszubauen. Gleichzeitig ist aber auch eine Umorientierung der Politik in den LIFDCs notwendig, um die Rahmenbedingungen für die Förderung des Agrarpotentials in den LIFDCs günstiger zu gestalten. Solange für die Regierungen in den LIFDCs die Möglichkeit besteht, die entscheidende politische Kraft, den städtischen Verbraucher kostengünstig über den Weltmarkt durch subventionierte EU-Agrarexporte zu versorgen und dabei auch noch Steuern einnimmt, fehlt der Anreiz eine verfehlte Agrarpolitik zu korrigieren, mangelhafte Infrastrukturverhältnisse im Hinterland zu verbessern und für Produktionsanreize für die einheimischen Bauern zu sorgen.

Forderungen anlässlich der deutschen EU-Präsidentschaft für eine verbesserte Kohärenz der EU-Agrarpolitik und der EU-Entwicklungspolitik

- 1) Grundsätzlich sind die Subventionen für EU-Agrarexporte in die LIFDCs für die Förderung der Agrarproduktion in den Entwicklungsländern umzuschichten, damit der steigende Nahrungsmittelbedarf dieser Länder nicht nur über zusätzliche Nahrungsmittelimporte gedeckt wird. Diese Umschichtung kann direkt bei der EU erfolgen, indem die EU-Agrarexporte in diese Länder abgebaut werden und die eingesparten Subventionsgelder der ländlichen Entwicklungshilfe in diesen Ländern zugeführt wird. Sie kann auch indirekt durch eine vorübergehende Abschöpfung in den Empfängerländern erfolgen.
- 2) Die Bemühungen der Entwicklungsländer zur Ernährungssicherung sind bei der Subventionsvergabe für EU-Agrarexporte einzubeziehen. Die Regierungen der Entwicklungsländer und die Fachleute der EU-Generaldirektion Entwicklung sind zu konsultieren, um die Auswirkungen der subventionierten EU-Agrarexporte auf die Entwicklungsländer in die Entscheidungsfindung aufzunehmen. Es ist ein Kontrollgremium zwischen der EU-Generaldirektion Landwirtschaft und der EU-Generaldirektion Entwicklung zu institutionalisieren, dass die Agrarexportpolitik und die Entwicklungspolitik der EU koordiniert, um eine höhere Kohärenz zwischen diesen beiden Bereichen zu erzielen.
- 3) Die Höhe der Subventionen für Agrarexporte in die Entwicklungsländer ist nach länder- und

regionalspezifischen Besonderheiten auszurichten. Zwar können länderspezifische Exportsubventionen durchaus den Maßnahmen einer eigenständigen Ernährungssicherungspolitik des Empfängerlandes angepasst sein. Wenn jedoch höhere Subventionen für den Export in die Nachbarländer vergeben werden, ist die Ernährungssicherungspolitik durch (illegale) Importe aufgrund der Preisdifferenzen zwischen den Nachbarländern gefährdet.

- 4) Die EU sollte ihren Einfluss auf Ländergruppen in der Dritten Welt nützen, für eine bessere Abstimmung der Agrar- und der Handelspolitik zwischen den Entwicklungsländern einer ganzen Region zu werben. Eine Agrar- und Handelspolitik, die zu einer langfristigen Ernährungssicherung innerhalb von Regionen beitragen soll, kann nur gemeinsam gestaltet werden.
- 5) Die EU sollte die Initiative für ein multilaterales Abkommen ergreifen, in dem die subventionierten Agrarexporte in Entwicklungsländer in Anlehnung an das internationale Nahrungsmittelhilfe-Übereinkommen geregelt werden. Die FAO oder das Welternährungsprogramm könnte die Überwachung der internationalen Verträge übernehmen. Für die Regelung der Agrarexporte in Entwicklungsländer sollte ein anpassungsfähiges Preis- und Quotensystem mit wirksamen Regelmechanismen und Dumpingverböten entwickelt werden. Die Überschusslager, aus denen sich die subventionierten Agrarexporte speisen, sollten einer multilateralen Kontrolle unterzogen werden und auch dezentral in verschiedenen Regionen der Welt zur globalen Reservehaltungspolitik für regionales Krisenmanagement angelegt werden. Langfristig ist anzustreben, dass diese Reservelager aus den regionalen Überschüssen gespeist werden.
- 6) Die Propaganda der EU muss eingestellt werden, wonach die Agrarexportsubventionen angeblich den EU-Landwirten zugutekommen. Gleichzeitig muss der weitverbreiteten Ansicht entgegengewirkt werden, dass der Hunger der Dritten Welt durch unsere Überschüsse oder unsere modernen energieintensiven Agrarmethoden gelöst werden kann.

Literaturverzeichnis

AGRARBERICHT: Bonn: Bundesregierung, verschiedene Jahrgänge.

AGRA-EUROPE (1): Dokumentation. Denkschrift zur Umsetzung des GATT-Abkommens. Heft 21, 35. Jahrgang. Bonn: Agra-Europe 1994.

AGRA-EUROPE (2): Europeanachrichten. Heft 19, 35. Jahrgang. Bonn: Agra-Europe 1994.

AGRA-EUROPE (3): Europeanachrichten. Heft 49, 34. Jahrgang. Bonn: Agra-Europe 1993.

AGRA-EUROPE (4): Markt und Meinung. Heft 50, 34. Jahrgang. Bonn: Agra-Europe 1993.

AGRARWIRTSCHAFT: Die Landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1993/94. Agrarwirtschaft 43, Heft 1. Frankfurt am Main: Strothe Verlag 1994.

ALEXANDRATOS, N.: World Agriculture: Toward 2000. An FAO Study. London: Belhaven Press 1988.

BÜNTRUP, M.: Identifizierung von potentiellen Überschußländern für Nahrungsmittelaufkäufe in Entwicklungsländern. Möglichkeiten und Probleme bei der Durchführung von Dreiecksgeschäften. Studie im Auftrag der GTZ, Eschborn: GTZ 1993.

BUNTZEL, R.: Gatt-Agrarergebnisse nach Marrakesch. Folgen für die Ernährungssicherheit in der Dritten Welt. Buko Agrar Info Nr.32. Hamburg: BUKO 1994.

BYERLEE, D.: The political Economy of Third World Food Imports: The Case of Wheat. In: Economic Development and Cultural Change, Vol 35, Nr. 2, S. 307-328. London: 1987.

CHIBBER, A.: The Aggregate Supply Response: A Survey. In: S. Commander (Hrsg.), Structural Adjustment and Agriculture: Theory and Practise in Africa and Latin America. London: Overseas Development Institute 1989

CLAY, E.J.: A Study of Triangular Transactions and local Purchases in Food Aid. WEP Occasional Papers 11. London: Relief and Development Institute 1987.

CPSP (Caisse de Péréquation et de la Stabilisation des Prix): Calculation des Prix de revient du blé importé. Dakar: CPSP 1994.

CSA (Caisse de la Sécurité Alimentaire): Rapport mensuel. Dakar: CSA 1993 und 1994, verschiedene Monatsberichte.

DELGADO, C.L.: Why ist rice and wheat consumption increasing in West Africa? Paper prepared for presentation to the European Seminar of Agricultural Economist, Montpellier. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute 1989

DEUTSCHER BAUERNVERBAND E.V.: Argumente. Situationsbericht 1993 - Eine Hilfe für die agrarpolitische Diskussion. Bonn: Deutscher Bauernverband e.V. in Zusammenarbeit mit Land-Data GmbH 1994.

- EUROSTAT-STATISTIKEN: Pflanzliche Erzeugung. Außenhandel der EG. Luxemburg: Offices des publications officielles des communautés européennes, verschiedene Jahrgänge.
- FAO: Assessing the contribution of high potential areas in developing countries to improving food security on a sustainable basis. Committee on world food security. Nineteenth Session. Rom: FAO 1994
- FAO: FAO Production Yearbook. Rom: FAO verschiedene Jahrgänge.
- FAO: FAO Trade Yearbook. Rom: FAO verschiedene Jahrgänge.
- FAO: Food Outlook. Global information and early warning system on food and agriculture. Rom: FAO 1993 und 1994, verschiedene Monatsberichte
- FAO (1): Food Aid in figures. Vol. 10. Rom: FAO 1992
- FAO (2): Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations of Member Nations. Rom: FAO 1992.
- GOPA (Konaté, S.; Traore, K.): Burkina Faso - Etude sur la Connaissance du Marché céréaliier "Enquête Commerçants". Bad Homburg: GOPA 1994.
- HEIDHUES, F.: Probleme internationaler Arbeitsteilung in der Agrarwirtschaft. In: Agrarwirtschaft 43, Heft 4/5. Frankfurt am Main: Strothe Verlag 1994.
- INRA-IRAM-UNB (Institut National de la Recherche Agronomique; Institut de Recherche et d'Application des Méthodes de Développement; Université Nationale du Benin): Echanges céréales et politiques agricoles dans le sous-espace ouest (Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Mauritanie, Sénégal). Quelle dynamique régionale? Rapport de synthèse. Paris: Club du Sahel 1991.
- IWC: Food aid shipments. Report on cereal aid shipments by members of the Food Aid Convention 1986. London: International Wheat Council (IWC), verschiedene Jahrgänge.
- LIAISON COMMITTEE OF DEVELOPMENT NGOS TO THE EUROPEAN COMMUNITIES: Food Security beyond 2000. Contribution by the NGDO-EC Liaison Committee to the debate of policies for food security. Brüssel:Liaison Committee 1994.
- MÖBIUS, U.: Analysis of Agricultural Trade EC-Developing Countries 1970 - 1986. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Report commissioned by the Commission of the European Communities. Luxemburg: Office des publications officielles des communautés européennes 1989.
- OECD (BROWN, M.; GOLDIN, I.): The Future of Agriculture: Development Country Implications. Development Centre Studies. Paris: OECD 1992.
- OECD: World Cereal Trade: What Role for Developing Countries? OECD: Paris 1993.
- OFNACER: Système international d'information sur l'aide alimentaire "Interfais".

Ouagadougou: OFNACER 1994.

STATISTISCHES JAHRBUCH ÜBER ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN. Münster Landwirtschaftsverlag, verschiedene Jahrgänge.

STONEMAN, C.; THOMPSON, C.: The GATT Uruguay Round: Implications for the Agricultural Sector in Zimbabwe. Briefing paper. London: Catholic Institute for International Relations (CIIR), Sustainable Agricultural Food and Environment Alliance (SAFE) 1993.

SWELL, T.: The World Grain Trade. London: Woodhead-Faulkner 1992.

THIRION, M.-C.: Aide alimentaire: bilan des années 1980 et perspectives. Réseau Stratégies Alimentaires, Solagral Collection. Montpellier: Solagral 1994.

TOEPFER INTERNATIONAL: Die Getreidemarktordnung der EWG 1990/91. Hamburg: Toepfer 1990.

TOEPFER INTERNATIONAL: Die Marktordnungen der EG für Getreide und Ölsaaten 1993/1994. Hamburg: Toepfer 1993.

TOEPFER INTERNATIONAL: Marktberichte. Hamburg: Toepfer 1993 und 1994, verschiedene Monatsberichte.

WFP (World Food Program): 1993 Food Aid Review. Rom: WFP 1994.

WORLD BANK (1): World Development Report 1985. Oxford: University Press 1986.

WORLD BANK (2): Poverty and Hunger. Washington, D.C.: World Bank 1986.