

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Jutta Kneißel

Frißt uns die Landwirtschaft?

Die Grenzen
der europäischen Agrarpolitik

Otto Matzke

**Die gemeinsame Agrarpolitik —
Belastung für das Nord-Süd-
Verhältnis**

Johannes von Dohnanyi

**Landreform in der Dritten
Welt — am Ende doch noch?**

ISSN 0479-611 X

B 5/80

2. Februar 1980

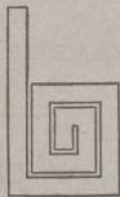
Jutta Kneißel, Dr. rer. pol., Diplom-Volkswirt, geb. 1944; 1970—1976 Sachbearbeiterin in der Bank für Gemeinwirtschaft, Abt. Gemeinwirtschaft, seit 1976 Sachbearbeiterin in der Grundsatzabteilung beim Vorstand der IG Metall.

Veröffentlichungen u. a.: Gesellschaftsstrukturen und Unternehmensformen in China. Zur Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung einer traditionellen Gesellschaft, Frankfurt 1978; Europäische Regionalpolitik. Die Unterschiede haben sich noch vergrößert, in: DER GEWERKSCHAFTER Juni 1979; Gewerkschaftscharta ist ein Kompromiß. Zur Entwicklungscharta des IBFG, in: Entwicklungspolitik, Informationen, Berichte, Analysen Nr. 16/78; Volkswirtschaft für Sie I (gemeinsam mit U. Freier), München 1977; Volkswirtschaft für Sie II (gemeinsam mit U. Freier und M. Gros), München 1978.

Otto Matzke, Dr. jur., Dipl.-Volkswirt; von 1962 bis Anfang 1974 Stellvertreter der Direktor bzw. Direktor der Project Management Division im UN/FAO World Food Programme, Rom; vorher im Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland; gegenwärtig ständiger Mitarbeiter der Neuen Zürcher Zeitung, insbesondere für Probleme der Welternährung und -landwirtschaft sowie für die damit verbundenen entwicklungspolitischen und institutionellen Fragen.

Veröffentlichungen u. a.: Hunger und Überschuß, Bonn 1969; Die Dritte Welt und die Agrarpolitik der EG-Länder, Frankfurt 1974; Der Hunger wartet nicht — Die Probleme der Welternährungskonferenz 1974, Bonn 1974; Rohstoff-Fonds — Utopie und Wirklichkeit, Bonn 1977; Nahrung als weltpolitisches Machtinstrument, in: Umstrittene Weltwirtschaftsordnung (Hrsg. Daniel Frei), Zürich 1977; Institutionelle Proliferation in der internationalen Ernährungsadministration, in: Bürokratie — Motor oder Bremse der Entwicklung?, Bern 1977; Institutionelle Probleme des Wirtschafts- und Sozialbereichs des UN-Systems, in: Beiträge zur Konfliktforschung 1978/4.

Johannes von Dohnanyi, Diplom-Kaufmann, geb. 1952 in New Haven/USA; Studium der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre in Frankfurt/M., Schwerpunkte Entwicklungspolitik und Organisation; seit 1979 freier Rundfunk- und Zeitungskorrespondent für internationale Landwirtschaft, Entwicklungspolitik und Auslandswirtschaft in Rom.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Frißt uns die Landwirtschaft?

Die Grenzen der europäischen Agrarpolitik

Zweimal sorgten Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft für Schlagzeilen in der letzten Zeit: das erste Mal, als das Europäische Parlament den Haushaltsentwurf für 1980 in entscheidenden Punkten ablehnte¹⁾, zum anderen, als die englische Premierministerin Thatcher sich weigerte, den britischen Beitrag zum Haushalt voll zu zahlen²⁾. Sie machte geltend, daß England, drittärmstes Land in der Europäischen Gemeinschaft (nach Italien und Irland)³⁾, dann zum größten Nettozahler der Gemeinschaft aufrücken würde. Anlaß für beide Konflikte war im wesentlichen die gemeinsame Agrarpolitik der Gemeinschaft. Die Ausgaben hierfür erweisen sich zunehmend als ein Faß ohne Boden. Sie stiegen von bescheidenen 103 Mio. Rechnungseinheiten (RE) 1965 (440,8 Mio. DM) auf 4,3 Mrd. RE 1975 (13,3 Mrd. DM)⁴⁾. Der Haushaltsansatz für 1980 liegt bei 11,2 Mrd. ERE⁵⁾ (28,3 Mrd. DM)⁶⁾. Allein

der europäische Milchmarkt — der teuerste Einzelmarkt der Gemeinschaft — kostet die europäischen Steuerzahler zur Zeit mehr als 1 Mio. DM pro Stunde⁷⁾.

Die hohen Kosten der Agrarpolitik werden in erster Linie verursacht durch Agrarprodukte, die von den Erzeugern am Markt nicht abgesetzt werden können. Sie werden aufgrund von vertraglichen Vereinbarungen von der EG-Kommission „aus dem Markt genommen“.

INHALT

- I. Die Zielsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik in der Bundesrepublik
- II. Hundert Jahre Agrarprotektionismus
- III. Anfangsschwierigkeiten der Preisfindung
- IV. Grundzüge des Agrarpreissystems
- V. Der Währungsausgleich
- VI. Einige Folgen der gemeinsamen Agrarpolitik
 1. Unterschätzung der Produktivitätssteigerung
 2. Verbesserung der Agrarstruktur
- VII. Was ist zu tun?
 1. Allmähliche Ablösung der Preisstützung durch eine Einkommenssubvention
 2. Stärkere Betonung der Strukturpolitik

¹⁾ In der Sitzung vom 5. bis 7. November 1979. Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. C 302, 22. Jg., vom 3. 12. 1979, v. a. S. 40—44.

²⁾ Auf dem Treffen der neun EG-Regierungschefs in Dublin am 29./30. November 1979.

³⁾ Das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigem in jeweiligen Preisen lag in der EG der Neun 1977 in Irland bei 31 803 DM, in Italien bei 33 368 DM, in Großbritannien bei 34 109 DM, in Frankreich bei 46 884 DM und in der Bundesrepublik bei 48 264 DM. Der EG-Durchschnitt lag bei 41 528 DM. Quelle: Stat. Amt der EG; vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrats 1979/80, Bundestagsdrucksache 8/3420 vom 22. 11. 1979, Tab. 4.

⁴⁾ Vgl. Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik, Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, Beilage 2/75, S. 22. Die Umrechnung in DM erfolgte aufgrund der jeweils gültigen offiziellen Umrechnungskurse.

⁵⁾ Ab 1. 1. 1978 wurde die auf dem Goldwert basierende RE durch die Europäische Rechnungseinheit (ERE) ersetzt. Sie errechnet sich aus den nationalen Währungen der einzelnen Mitgliedsstaaten des gleichzeitig hiermit eingeführten Europäischen Währungssystems, die mit einem bestimmten, in politischen Verhandlungen festgelegten Anteil in einem Währungskorb enthalten sind. 1 ERE ist identisch mit 1 ECU. Zur Berechnung vgl. Internationale Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft, Sonderdruck der Deutschen Bundesbank, März 1978, S. 163—165. Die aktuellen Anteile nationaler Währungen im Währungskorb finden sich in der Bundestagsdrucksache 8/3466 (Europäisches

Derartige Überschüsse fallen u. a. an, wenn es aufgrund klimatischer Bedingungen eine besonders gute Ernte gibt. 1978 wurden z. B. in der EG 201 000 Tonnen Obst und Gemüse vernichtet, für das sich — da es leicht verderblich

Währungssystem/deutsche Agrarpreise), vom 5. 12. 1979.

⁶⁾ Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Integration in den Europäischen Gemeinschaften; BT-Drucksache 8/3302, S. 19.

⁷⁾ Nach Aussage von Bundesminister Graf Lambsdorff auf dem deutschen Bauerntag in Münster am 7./8. Juli 1979. Zitiert nach Die Welt vom 9. 7. 1979, vgl. auch Handelsblatt vom 9. 7. 1979.

und schlecht lagerbar ist — keine anderen Verwendungsmöglichkeiten finden ließen. Darunter waren 30 000 Tonnen Blumenkohl, 23 000 Tonnen Tomaten, 60 000 Tonnen Pfirsiche, 41 000 Tonnen Birnen, 60 000 Tonnen Orangen, 28 000 Tonnen Mandarinen und 2 600 Tonnen Äpfel⁸⁾. Allerdings war dies weniger als die Hälfte der 533 000 Tonnen Obst und Gemüse, die 1970 bei der bisher größten dieser Aktionen vernichtet wurden⁹⁾.

Als Folge der Rekordernte mußten die Verbraucher in der Europäischen Gemeinschaft im Frühjahr 1979 darüber hinaus auf die Einfuhr von 10 000 Tonnen frischer Äpfel aus Übersee verzichten. Hierdurch sollte der Absatz heimischer Ware, die in Kühlhäusern eingelagert worden war, gesichert werden. Die Europäische Gemeinschaft brach bereits abgeschlossene Lieferverträge mit Argentinien, Australien, Neuseeland, Südafrika und Chile, ein Verhalten, was — wie die „Welt“ in einem Kommentar meinte — normalerweise nur in „Bananenrepubliken“ vorkommt¹⁰⁾. Die vier erstgenannten Länder verzichteten „freiwillig“ auf die Lieferung. Chile wollte sich der freiwilligen Selbstbeschränkung nicht unterwerfen. Die Europäische Gemeinschaft verbot daraufhin den Import von Äpfeln aus diesem Land¹¹⁾.

Bedenklicher und viel kostenaufwendiger sind die strukturellen Überschüsse der Gemeinschaft. Sie fallen regelmäßig und in stän-

dig steigendem Umfang an, z. B. auf dem Milchmarkt. Dort steigt das Angebot im langfristigen Durchschnitt um 1,7 % im Jahr; der Verbrauch ist nahezu gleichbleibend¹²⁾. Diese Überschussituation besteht seit der Einführung der gemeinsamen Marktregelung für Milch und Milcherzeugnisse am 29. Juli 1968¹³⁾. Die Folge waren regelmäßige mehr oder minder schwere Krisen der Europäischen Gemeinschaft. Die Kommission schlug deswegen ebenso regelmäßig Maßnahmen zur Drosselung des Angebots und zur Steigerung des Absatzes vor, die vom Rat jedoch häufig nur teilweise verwirklicht wurden. Jüngste Beispiele hierfür: Um den Bestand an Milchkühen zu verringern, gewährte die Kommission der Europäischen Gemeinschaft vom 1. Juli 1977 bis Ende 1978 Prämien für das Abschachten von Kühen. Während dieser zeitlich begrenzten Aktion wurden in der Bundesrepublik 313 317 Kühe abgeschlachtet. Für jede Kuh erhielt der Bauer zwischen 2 000 DM und 2 500 DM. Die Kommission betrachtete es dabei als Erfolg, daß die Zahl der Kühe während dieser Aktion nicht zunahm¹⁴⁾.

1978 wurden außerdem 1,2 Mio. Tonnen Milchpulver für die Kälberfütterung zur Verfügung gestellt. Zu diesem Zweck wurde der Preis von 3,25 DM je Kilo auf 1,80 DM heruntersubventioniert. 700 000 Tonnen Milchpulver wurden für die Schweinefütterung bereitgestellt. Hier wurde der Preis auf 0,50 DM herabgedrückt. Diese 0,50 DM decken nicht einmal die Trocknungskosten des Milchpulvers¹⁵⁾.

Außerdem wurde Butter exportiert. Die Sowjetunion und Polen erhielten im Januar und Februar 1979 35 000 Tonnen zum Weltmarktpreis¹⁶⁾. Dieser lag rd. 70 % unter dem Preis, zu dem die Butter in den EG-Ländern aus dem

⁸⁾ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 5. 3. 1979.

⁹⁾ Ebenda. Die Vernichtung von Obst und Gemüse war auch Gegenstand einer Anfrage im Bundestag (150. Sitzung, 9. 5. 1979). Die Bundesregierung machte geltend, daß der überwiegende Teil der Interventionsmittel für Obst und Gemüse — Haushaltsansatz für 1979 727 Mio. DM gegenüber 239 Mio. DM im Vorjahr — zur Förderung der Vermarktung und Verarbeitung vorgesehen sei.

¹⁰⁾ Die Welt, 25. 4. 1979.

¹¹⁾ Der Importstopp wurde von einer Vielzahl von Zeitungen aufgegriffen und kommentiert, vgl. z. B. FAZ, 24. 4. 1979, Süddeutsche Zeitung, 19. 4. 1979, 23. 4. 1979, Welt, 18. 4. 1979. Ein ähnlicher Fall war das Einfuhrverbot für billige Champignons aus den Ländern des Fernen Osten Ende Mai 1978 (vgl. FAZ, 4. 7. 1978, Welt, 28. 6. 1978). Dazu kommen einzelstaatliche Maßnahmen innerhalb der EG, die zu einem zunehmendem Sprengsatz innerhalb der Gemeinschaft zu werden scheinen. Z. B. verbot die Bundesrepublik die Einfuhr von Schweinefleisch aus Holland (vgl. z. B. FR vom 5. 10. 1979), Frankreich die Einfuhr von Hammelfleisch aus Großbritannien. Während die Bundesrepublik den Importstopp nach einem Beschluß des Europäischen Gerichtshofs allerdings wieder rückgängig machte, weigert sich Frankreich, dies zu tun. Deshalb wurde ein zweites Verfahren eingeleitet. Vgl. FAZ, 12. 10. und 6. 11. 1979, FR, 6. 11. 1979.

¹²⁾ Vgl. Maßnahmen zur Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Milchmarkt, Aktionsprogramm 1977—1980, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 10/76, Ziff. 5 und 9.

¹³⁾ Ebenda, Ziff. 14.

¹⁴⁾ Vgl. Welt, 23. 3. 1979, FR, 23. 3. 1979, Süddt. Ztg., 27. 4. 1979. Der Produktionsanstieg während dieser Aktion lag bei 5 %. Der Rat beschloß deswegen, ab September 1977 die Erzeuger an den Kosten der Überschussproduktion zu beteiligen. Er führte eine sog. „Erzeugerabgabe“ von 0,5 % der gesamten angelieferten Milch ein. Sie erbringt ein Aufkommen von jährlich rd. 500 Mio. DM bei Gesamtkosten des Milchmarkts von 11,1 Mrd. DM 1979.

¹⁵⁾ Nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AGV). Vgl. Welt, 19. 12. 1979.

¹⁶⁾ Vgl. FAZ, 30. 4. 1979. Im Vorjahr wurden 20 000 t geliefert.

Markt genommen wurde¹⁷⁾. Die Differenz zahlt der Steuerzahler.

Dennoch lagern in Kühllhäusern der Europäischen Gemeinschaft zur Zeit ca. 450 000 Tonnen Butter¹⁸⁾. Das entspricht dem deutschen Verbrauch von mehr als einem Jahr. Außerdem sind 750 000 Tonnen Magermilchpulver eingelagert¹⁹⁾. Insgesamt repräsentieren die

Interventionsbestände an Milchprodukten einen Wert von rund 6 Mrd. DM²⁰⁾.

Insgesamt hat die Gemeinschaft zwischen 1968 und 1975 10 % der Butterproduktion und 75 % der Magermilchproduktion in Pulver oder flüssiger Form zu ermäßigten Preisen absetzen müssen²¹⁾. Die Ausgaben der EG für den Milchsektor haben sich von 600 Mio. RE (2,5 Mrd. DM) im Jahr 1968/69 (damals noch Sechser-Gemeinschaft) auf 1521 Mio. RE (5,0 Mrd. DM) im Jahr 1973 im Europa der Neun erhöht²²⁾. 1978 lagen die Ausgaben für den Milchmarkt bei 4 Mrd. ERE (11,1 Mrd. DM)²³⁾.

Strukturelle Überschüsse bestehen außerdem bei Zucker und zunehmend bei Getreide und Eiern. Bei der Schweine- und Rinderproduktion ist die Lage eher undurchsichtig, Überschüsse struktureller Art sind jedoch nicht auszuschließen²⁴⁾.

Insgesamt kann man davon ausgehen, daß der Agrarmarkt in seiner bisherigen Form in absehbarer Zeit nicht mehr zu finanzieren sein wird²⁵⁾.



I. Die Zielsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik

Überschußproduktion und ständige Ausgabensteigerung lassen manchen Bürger am Sinn eines gemeinsamen Agrarmarkts zweifeln. Dabei waren die ursprünglichen Überlegungen, die zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft geführt hatten, die ihrerseits den Beginn einer gemeinsamen Agrarpolitik innerhalb Europas darstellte, durchaus im Interesse der Verbraucher. Ausgangspunkt für den Zusammenschluß von zunächst sechs²⁶⁾, heute neun²⁷⁾ und ab 1981 zehn²⁸⁾ europäischen Ländern zu einer Gemeinschaft war der Gedanke, daß innerhalb ei-

nes größeren, einheitlichen Wirtschaftsraums zu günstigeren Bedingungen produziert werden kann als innerhalb der engen nationalstaatlichen Grenzen und daß die Absatz-

Verfügung stand. Vgl. Protokoll des Deutschen Bundestags, 183. Sitzung, 8. 11. 1979, S. 14419.

²⁰⁾ Nach Angaben der AGV, vgl. Welt vom 19. 12. 1979.

²¹⁾ Vgl. Maßnahmen zur Herstellung eines Gleichgewichts auf dem Milchmarkt, a. a. O., Ziff. 14.

²²⁾ Ebenda.

²³⁾ Vgl. Handelsblatt, 15. 11. 1979.

²⁴⁾ Vgl. Die Lage der Landwirtschaft ..., a. a. O., S. 69 ff.

²⁵⁾ Die EG-Kommission geht davon aus, daß die ordentlichen Einnahmen der EG (Zölle, Abschöpfungen, Erträge aus dem Grenzausgleich — s. u. — sowie 1 % der nationalen Mehrwertsteuereinkommen spätestens 1981 nicht mehr ausreichen, den Haushalt zu finanzieren. Vgl. Handelsblatt, 12. 12. 1979, Süddt. Zeitung, 12. 12. 1979.

²⁶⁾ Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande lt. EWG-Vertrag vom 25. März 1957. Der Vertrag trat zum 1. 1. 1958 erstmals in Kraft.

²⁷⁾ Dänemark, Irland und Großbritannien lt. Beitrittsakte vom 22. 1. 1972. Der Beitritt erfolgte zum 1. 1. 1973.

²⁸⁾ Der Beitritt von Griechenland erfolgte zum 1. 1. 1981.

¹⁷⁾ Der Interventionspreis für Butter je 100 Kilo lag bei 231 RE, der niedrigste verfügbare Angebotspreis aus Drittländern bei 65 RE (beide Angaben für 1977/78). Vgl. Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1978, herausgegeben von der Kommission der EG, Januar 1979, S. 209 und 213.

¹⁸⁾ Nach Angaben der AGV. Vgl. Welt, 19. 12. 1979.

¹⁹⁾ Ebenda. Bis Mitte Juli 1979 wurden die Bestände durch die Verbilligungsaktionen auf 450 000 t abgebaut, worauf die Kommission beschloß, sämtliche Verbilligungsaktionen vorübergehend auszusetzen. Das führte zu Protesten der CDU/CSU im Bundestag, da den deutschen Schweine- und Geflügelzüchtern das hochwertige Futter nicht mehr so billig zur

märkte größer sind, was Erzeugern und Verbrauchern gleichermaßen zugute kommen kann.

Die im Vertrag von Rom festgelegte Zielsetzung der EWG besteht dementsprechend darin, „durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind.“²⁹⁾

Der gemeinsame Markt sollte auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen umfassen³⁰⁾. Die Landwirtschaft galt als ein besonders problematischer Bereich, da in allen Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft ein deutlicher Abstand zwischen den Einkommen der Bauern und den Einkommen der Industriearbeiter bestand. Im Gegensatz zu anderen Bereichen wurde daher im Vertrag von Rom für den Agrarsektor eine spezielle Regelung getroffen³¹⁾. Auf dieser Grundlage wurde im Verlauf einer Übergangszeit eine gemeinsame Agrarpolitik entwickelt. Ihre Ziele sind im Vertrag festgehalten. Darin verpflichtet sich die Gemeinschaft, die unterdurchschnittliche Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskraft,

zu steigern. Gleichzeitig soll der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung gewährleistet werden, die Agrarmärkte sollen — vor allem durch den Ausgleich von Ernteschwankungen — stabilisiert und die Versorgung der Verbraucher bei angemessenen Preisen sichergestellt werden³²⁾.

1960 legte die Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft „Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik ...“ vor³³⁾. Darin wurde die Lage der Landwirtschaft und die Agrarpolitik der Mitgliedsstaaten analysiert. Die Kommission sah die wichtigste Ursache für die unterdurchschnittliche Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen in einer beschränkten Mobilität der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, in unzureichenden Betriebsgrößen und in der mangelnden Ausstattung vieler landwirtschaftlicher Betriebe mit Sachkapital. Die Kommission betonte, daß es nicht darum gehen könne, die niedrigen Agrareinkommen als Symptom zu bekämpfen, sondern man müsse die Ursachen der unbefriedigenden Lage beseitigen. Damit wurde der Strukturpolitik eine wesentliche Aufgabe im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik zugeschrieben.

In den Verhandlungen des beschlußfassenden Organs der EWG, dem Ministerrat³⁴⁾, gewannen jedoch Marktordnungs- und Preisstützungsfragen einseitig den Vorrang vor grundlegenden strukturpolitischen Erwägungen³⁵⁾. Resultat war eine Politik, die sich nahtlos in das Schema des hundert Jahre alten Agrarprotektionismus in Deutschland einpaßt.

II. Hundert Jahre Agrarprotektionismus

Mitte des 19. Jahrhunderts waren in Deutschland entscheidende Veränderungen eingetreten³⁶⁾. In den Großgutsbetrieben Ostpreußens wurden zu der Zeit große Getreideüber-

schüsse erzeugt und exportiert. Im Gegensatz zur aufstrebenden Industrie traten deswegen viele der Grundbesitzer bis Mitte der siebziger

²⁹⁾ Art. 2 des Vertrags zur Gründung der EWG. Zitiert nach Europa — Verträge und Gesetze, herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 2. Aufl. 1975.

³⁰⁾ Art. 38 des Vertrags.

³¹⁾ Art. 38—47.

³²⁾ Art. 39.

³³⁾ Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik gem. Art. 43 des Vertrages zur Gründung der EWG, herausgegeben von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 30. Juni 1960.

³⁴⁾ Nach Art. 145 hat der Rat die ausschließliche Entscheidungsbefugnis. Die Kommission hat ledig-

lich Durchführungsbefugnisse (Art. 155).

³⁵⁾ Nach Aussage der Kommission. Vgl. z. B. Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 17/73, Ziff. 23; Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 2/75, Ziff. 13—16.

³⁶⁾ Zur Entwicklung des Agrarprotektionismus in Deutschland vgl. Hans-Heinrich Herlemann, Vom Ursprung des deutschen Agrarprotektionismus, in: Eberhard Gerhardt, Paul Kuhlmann (Hrsg.), Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Köln, Berlin 1969, S. 183—208; Hermann Priebe, Vom Getreidezoll bis zur grünen Währung. Hundert Jahre Agrarprotektion, in: FAZ vom 20. 1. 1979.

Jahre des 19. Jahrhunderts für Freihandel ein. Dann kam der Umschwung. Im Westen Deutschlands wuchs mit der Bevölkerungszunahme und den infolge der Industrialisierung steigenden Durchschnittseinkommen der Absatzmarkt. Deutschland wurde seit 1865 zu einem Nettoimporteur von Getreide. Inzwischen waren in Amerika neue Anbaugelände entstanden. Ihre natürliche Fruchtbarkeit und die Verbilligung der Transportkosten durch Dampfschiff und Eisenbahn ließ die amerikanischen Anbieter zu überlegenen Konkurrenten der ostpreußischen Grundbesitzer werden. Diese forderten Schutzzölle. Sie wurden mit Argumenten begründet, die seitdem in der politischen Diskussion wie Beschwörungsformeln in steter Wiederholung auftauchen,

— daß nämlich eine hohe Eigenversorgung mit Nahrungsmitteln aus sicherheitspolitischen Gründen unabdingbar sei, und

— daß die niedrigen Einkommen in der Landwirtschaft nur bei einem sicheren Außenschutz stabilisiert und unter Umständen angehoben werden können.

Bismarck unterstützte die Forderung. Getreidezölle bedeuteten nicht nur Einnahmen für das Reich, sondern hierdurch wurde auch eine Stärkung der konservativen Kräfte bewirkt. Aus den Schutzzöllen, die bereits in wenigen Jahren verfünffacht wurden³⁷⁾, entwickelten sich im Laufe der Zeit umfassende Protektionsmaßnahmen, die während des Dritten Reichs zu dirigistischen Marktordnungssystemen ausgeweitet wurden. Nach dem Zweiten Weltkrieg gelang es der agrarpolitischen Führung in der Bundesrepublik, voll an die „bewährten“ Instrumente anzuknüpfen und erneut für die Landwirtschaft einen Ausnahmehereich innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung durchzusetzen³⁸⁾.

Bemerkenswert hieran ist ein Phänomen, das in den hundert Jahren seit Einführung des Protektionismus trotz aller Veränderungen einzelner Maßnahmen gleichgeblieben ist, daß nämlich die Agrarpolitik von einer kleinen

Gruppe größerer Landwirte beherrscht wird, der es „mit unnachahmlicher elitärer Arroganz gelang, die Verfolgung eigener Interessen als Einsatz für Volk und Vaterland hinzustellen“³⁹⁾. Hierbei wurden sie zudem von der großen Masse der Bauern gegen deren eigentliche wirtschaftliche Interessen unterstützt. Beispiel dafür ist u. a., daß die weitestgehenden und dirigistischsten Maßnahmen für Erzeugnisse geschaffen wurden, die typisch Produkte von Großbetrieben sind: Getreide, Zuckerrüben, Milch und Fleisch. Als die OECD nach dem Zweiten Weltkrieg eine Liberalisierung der Agrarpolitik forderte, wählte man in der Bundesrepublik hierfür Produkte wie Eier, Geflügel, Käse, Obst und Gemüse, das typische Produktionsprogramm der kleineren Bauern.

Auch in den meisten anderen europäischen Ländern wurden spätestens seit Mitte der dreißiger Jahre unseres Jahrhunderts in zunehmendem Umfang Schutzmaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft ergriffen⁴⁰⁾. Sie erreichten jedoch nicht das Ausmaß des Protektionismus in Deutschland. Als Folge dieser Entwicklung wies die Bundesrepublik bei der Gründung der EWG das höchste Agrarpreisniveau in Europa auf⁴¹⁾.

Eine Ausnahme bildete nur Großbritannien. Es ist das einzige Land in der EG, das in der Vergangenheit den Import von Nahrungsmitteln der Eigenproduktion vorgezogen hat. Begünstigt wurde dies zum einen durch den großen Besitz Englands an Kolonien und ihren Verbund zum Commonwealth, der auch nach dem Unabhängigwerden der Kolonien weiter besteht, zum anderen durch die Notwendigkeit, die aufgrund der Industrieexporte und einer großen Handelsflotte jahrzehntelang bestehenden Zahlungsbilanzüberschüsse ansatzweise auszugleichen⁴²⁾.

³⁷⁾ Hermann Priebe, a. a. O.

³⁸⁾ Vgl. G. J. Balkenstein, Der Europäische Gemeinsame Markt und die Landwirtschaft, in: Eberhard Gerhardt, Paul Kuhlmann (Hrsg.), a. a. O., S. 395—406, hier S. 396 f.

³⁹⁾ Die durchschnittlichen Erzeugerpreise für Weizen und Futtergerste waren 1961/62 um 116 bzw. 113 DM/t (36 bzw. 44 %) höher als in Frankreich, dem Land mit dem niedrigsten Getreidepreisniveau. Vgl. Roderich Plate, a. a. O., S. 35.

⁴²⁾ Vgl. Dennis Swann, The Economics of the Common Market, 2. Aufl., Harmondsworth 1973 (Penguin Modern Economic Texts), S. 84.

³⁷⁾ Von 10 Mark je t Weizen 1880 auf 50 Mark 1887 und auf 55 Mark 1906. Vgl. Hans-Heinrich Herlemann, a. a. O., S. 189.

³⁸⁾ Vgl. hierzu Roderich Plate, Agrarmarktpolitik, Bd. 2, Die Agrarmärkte Deutschlands und der EWG, München, Basel, Wien 1970, v. a. S. 341 ff.

III. Anfangsschwierigkeiten der Preisfindung

Bei der Gründung der EWG existierten als Folge der historischen Entwicklung sechs voneinander isolierte Agrarwirtschaften, von denen jede ihr eigenes Preisniveau aufwies. Es regelte sich nach einem komplexen System historisch gewachsener Preisgarantien, Einfuhrbeschränkungen und -kontrollen, Ausfuhrzuschüssen, Schutzzöllen, Subventionen und anderen Vergünstigungen.

Von der Unterzeichnung des Vertrags von Rom 1957 bis zur Einführung eines gemeinsamen Preissystems für landwirtschaftliche Erzeugnisse vergingen zehn Jahre. Die Ablösung einzelstaatlicher Subventionssysteme durch ein gemeinschaftliches Subventionssystem und die Angleichung der unterschiedlichen nationalen Preisniveaus wurden nur unter großen Schwierigkeiten und in langen Marathonsitzungen erreicht⁴³⁾.

Im Dezember 1961 einigte sich der Rat auf eine gemeinsame Politik bei Getreide, Schweinefleisch, Eiern, Rindfleisch, Obst, Gemüse und Wein und über die Grundlagen der Finanzierung dieser Politik⁴⁴⁾. Im Dezember 1963 wurden auf einer weiteren Marathonsitzung Richtlinien für Milch und Milchprodukte, Rindfleisch, Kalbfleisch und Reis⁴⁵⁾ und im Jahr 1966 für Fette festgelegt⁴⁶⁾. Im Dezember 1964 wurde mit Verhandlungen über die gemeinsame Preispolitik begonnen. Als erstes wurde versucht, das sehr schwierige Problem eines gemeinsamen Getreidepreises anzugehen. Dies war einer der Punkte, an dem das gesamte System zu scheitern drohte.

Der Getreidepreis ist ein Angelpunkt des gesamten Systems. Eine Einigung über diesen zentralen Preis bedeutet indirekt auch eine Einigung über alle anderen Preise, da sie eng miteinander verbunden sind. Getreide ist ein wesentlicher Kostenfaktor für die Produktion von Geflügel, Eiern und Schweinefleisch. Die

Preise für Schweinefleisch und Rindfleisch sind eng miteinander verbunden, da die Verbraucher auf das Fleisch mit dem günstigeren Preis ausweichen werden. Rindfleischpreise ihrerseits stehen in einer gewissen Beziehung zu Milchpreisen, weil die Aufzucht von Rindern und Milchkühen in ein ausgewogenes Verhältnis zu der Nachfrage nach diesen zwei Produkten gebracht werden muß⁴⁷⁾.

Die Festlegung des gemeinsamen Getreidepreises entwickelte sich vor allem zu einem politischen Konfliktpunkt zwischen Frankreich und der Bundesrepublik⁴⁸⁾. Die Bundesrepublik wollte mit Rücksicht auf ihre Bauern keinen Preis akzeptieren, der wesentlich unter ihrem nationalen Preis von 475,— DM pro Tonne Weizen lag.

Frankreich wies die niedrigsten Getreidepreise in der Gemeinschaft auf. Sie waren rd. 26 % niedriger als die deutschen Preise. Die Franzosen waren an der Beibehaltung eines niedrigen Getreidepreises interessiert. Dadurch konnten sie ein Ansteigen der Verbraucherpreise im Inland verhindern. Zugleich bestand die Chance der Exportsteigerung, da Weizen in der Bundesrepublik bei niedrigeren Preisen nicht mehr in vollem Umfang rentabel erzeugt werden konnte, die Produktion also eingeschränkt werden mußte, während Frankreich über große, leicht mobilisierbare Produktionsreserven verfügte.

Weil die Bundesrepublik befürchtete, daß Frankreich den Zollabbau für Industrieerzeugnisse behindern könnte, stimmte sie schließlich einem Richtpreis von 425,— DM pro Tonne Weizen zum 1. Juli 1967 zu. Er lag erheblich unter den deutschen Wünschen. Die deutschen Bauern hatten bis zuletzt auf einem Weizenpreis von mindestens 450,— DM pro Tonne bestanden. Der Weizenpreis lag deutlich über dem Preis, der von Frankreich als wünschenswert bzw. von der Kommission als vertretbar angesehen wurde. Insgesamt wurde er im Agrargefüge von Anfang an zu hoch festgesetzt⁴⁹⁾.

⁴³⁾ Die erste dieser Sitzungen war die Schlußsitzung des Ministerrats im Jahr 1961. Um die Fiktion einer Jahresschlußsitzung aufrechtzuerhalten, wurde die Uhr vom 31. Dezember 1961 bis zum 14. Januar 1962, 5 Uhr früh, angehalten. Dann war die Einigung über die ersten 12 Beschlüsse auf dem Agrarsektor erreicht. Vgl. Hans R. Krämer, Die Europäische Gemeinschaft, Stuttgart 1974, S. 92.

⁴⁴⁾ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft 1962, S. 933, 945, 953, 959, 965, 989 und 991.

⁴⁵⁾ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft 1964, S. 549, 562 und 574.

⁴⁶⁾ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft 1966, S. 3025.

⁴⁷⁾ Vgl. Dennis Swann, a. a. O., S. 87; Hans R. Krämer, a. a. O., S. 94; Roderich Plate, a. a. O., S. 37 f.

⁴⁸⁾ Zum folgenden vgl. Dennis Swann, a. a. O., S. 87.

⁴⁹⁾ Das Problem war, daß der Schwellenpreis für Mais zu niedrig im Gefüge der Getreidepreise angesetzt worden war und deshalb importierter Mais anstelle des EG-Weichweizens verfüttert wurde. Vgl. Roderich Plate, a. a. O., S. 37 f.

Eine weitere Fehlentscheidung erfolgte bei der Festsetzung von gemeinsamen Preisen für Milch und Milchprodukte auf einer abermaligen Marathonsitzung im Juli 1966. Auch der

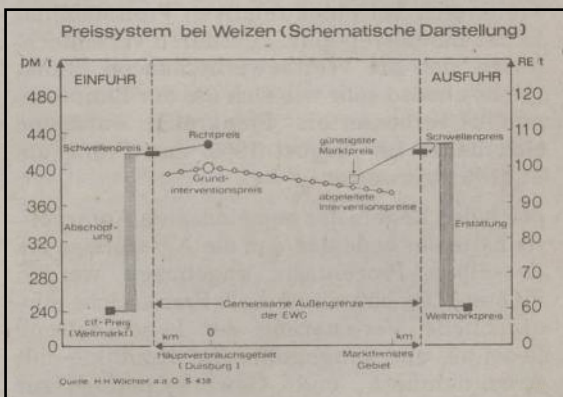
Milchpreis wurde im Agrarpreisgefüge zu hoch angesetzt, was zu einer Ausweitung der Milcherzeugung zu Lasten der Rinderproduktion führte⁵⁰⁾.

IV. Grundzüge des Agrarpreissystems

Der Richtpreis ist gemeinsam mit dem Interventionspreis wichtigstes Konstruktionselement des gemeinsamen Agrarmarkts⁵¹⁾. Die Preisbildung für die Mehrzahl der in der EG gehandelten Agrarerzeugnisse erfolgt nicht — wie in unserer Wirtschaftsordnung sonst üblich — am Markt, die Preise werden vielmehr in zähen politischen Verhandlungen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern jedes Jahr neu festgesetzt⁵²⁾. Den Preisen wurde eine doppelte Aufgabe zugewiesen: Sie sollen nicht nur einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage schaffen, sondern gleichzeitig den Produzenten ein „angemessenes“ Einkommen sichern⁵³⁾.

Der Richtpreis ist der Preis, den ein Großhändler⁵⁴⁾ in der Zone mit dem größten Zuschußbedarf in den einzelnen Ländern erhalten soll. In der Bundesrepublik Deutschland gilt Duisburg als der Ort, an dem für Getreide der größte Zuschußbedarf besteht. Je weiter ein Erzeugungsort von Duisburg entfernt ist, um so niedriger sind dort die vom Richtpreis abgeleiteten Großhandelspreise für Getreide, da Transport und sonstige Nebenkosten entfallen. Für Erzeugnisse, bei denen ein zusätzlicher Bedarf aus Drittländern gedeckt werden muß, gelten die Richtpreise als Mindestpreise. Um sich vor der Konkurrenz aus Drittländern zu schützen, werden an der Grenze teils Zölle (für Obst und Gemüse), teils Abschöpfungen (für alle übrigen Agrarerzeugnisse) erhoben. Abschöpfungen sind Abgaben, die im Gegensatz zum Zoll laufend den Marktverhältnissen

angepaßt werden. Sie heben den jeweiligen Weltmarktpreis auf einen sogenannten Schwellenpreis an. Der Schwellenpreis wiederum ist so berechnet, daß er zusammen mit den Vermarktungskosten, die innerhalb der EG anfallen, den Richtpreis ergibt. Sobald das Angebot der Landwirtschaft innerhalb der Europäischen Gemeinschaft die Nachfrage zum Richtpreis übersteigt, ist ein Angebot aus Drittländern nicht mehr konkurrenzfähig. Das bedeutet, daß sich der Agrarmarkt dann gegenüber dem Ausland vollkommen abschottet.



Bei einem ausreichenden Angebot kann der Marktpreis durchaus unter den Richtpreis fallen, allerdings nur soweit, bis ein sogenannter Interventionspreis erreicht wird. Spätestens bei Erreichung des Interventionspreises sind die staatlichen Einfuhr- und Vorratsstellen zum Eingreifen verpflichtet. Sie nehmen die Mengen aus dem Markt, die zu diesem Preis keinen anderen Käufer finden. Deswegen hat der Interventionspreis auch die Funktion eines Mindestpreises. Das bedeutet für die Landwirte eine unbegrenzte Absatzgarantie. Sie produzieren ohne jegliches Risiko, weil sichergestellt ist, daß am Markt nichtverkäufliche Überschüsse auf Kosten des Steuerzahlers beseitigt werden. Sie werden — wie oben angedeutet — eingelagert, denaturiert, vernichtet oder aber zu Dumping-Preisen auf dem Weltmarkt verkauft.

⁵⁰⁾ Ebenda, S. 334 ff.

⁵¹⁾ Zur Preisbildung vgl. Hans-H. Wächter, Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG, in: E. Gerhardt, P. Kuhlmann (Hrsg.), a. a. O., S. 418—484, und Hans R. Krämer, a. a. O., S. 93 f.

⁵²⁾ Seit 1967. Vgl. Erster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1967, Ziff. 132.

⁵³⁾ Ebenda.

⁵⁴⁾ Alle durch Rechtsakte der Gemeinschaften gesetzten Preise beziehen sich grundsätzlich auf die dem Erzeuger am nächsten liegende Aufkaufstufe (Händler, Molkerei, Zuckerfabrik), und zwar frei Ankauf. Vgl. H. Wächter, a. a. O., S. 432.

V. Der Währungsausgleich

Zur Zeit gehören gemeinsame Agrarpreise allerdings der Vergangenheit an. Sie wurden in Europäischen Rechnungseinheiten (RE) ausgedrückt, einer künstlichen Währungseinheit, deren Goldgehalt dem des US-Dollars entspricht. Hieraus ergibt sich automatisch, daß die Landwirtschaftspreise, ausgedrückt in nationaler Währung, steigen müssen, wenn ein Mitgliedsland abwertet, bzw. daß sie sinken müssen, wenn ein Land aufwertet⁵⁵⁾.

Zwar war es auch ein Hauptprinzip der gemeinsamen Politik, daß die Wechselkurse innerhalb der Europäischen Gemeinschaft unverändert bleiben sollten. Da aber die gemeinsame Agrarpolitik bis heute nicht durch gemeinsame Konjunktur-, Wirtschafts- und Währungspolitiken ergänzt wurde, war eine Auseinanderentwicklung der einzelnen nationalen Wirtschaften unvermeidlich. Kennzeichnend für diese Auseinanderentwicklung waren z. B. relativ hohe Inflationsraten in Frankreich bei einer relativen Preisstabilität in der Bundesrepublik. Hierdurch verschlechterten sich die Wettbewerbschancen Frankreichs ebenso sehr wie sich die der Bundesrepublik verbesserten. Frankreich entschied sich daher im August 1969, den Franc um 11,11 % abzuwerten.

Nach den Regeln der gemeinsamen Agrarpolitik hätte das bedeutet, daß die Agrarpreise um denselben Prozentsatz angehoben werden mußten. Das hätte innerhalb Frankreichs eine erhebliche Verteuerung der Lebenshaltung bedeutet und innenpolitische Konflikte mit Arbeitnehmern und Gewerkschaften zur Folge gehabt. Zugleich hätte der Einkommenszuwachs für die französischen Bauern einen Produktionsanreiz dargestellt, so daß befürchtet wurde, daß sich das bereits existierende Überschußproblem weiter verschärfen würde.

Angesichts dieser Probleme entschloß sich der Rat zu einer komplizierten Vereinbarung. Die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse in nationaler Währung blieben unverändert⁵⁶⁾. Der Abwertungseffekt wurde statt dessen an den Grenzübergängen zu Frank-

⁵⁵⁾ Die damit verbundenen nationalen Probleme sollten in Kauf genommen werden. Vgl. Internationale Organisationen und Abkommen . . . , a. a. O., S. 178.

⁵⁶⁾ Vgl. Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften (1969), Ziff. 128—130.

reich ausgeglichen, und zwar wurden Importe aus Mitgliedsländern auf das französische Preisniveau herabsubventioniert, während Exporte aus Frankreich mit zusätzlichen Abschöpfungen belastet wurden. Dabei bestand die Absicht, die Subventionen bzw. Abschöpfungsbeträge 1970/71 auf die Hälfte zu verringern und sie in dem darauffolgenden Jahr völlig abzuschaffen⁵⁷⁾.

Die Aufwertung der Deutschen Mark im Herbst 1969 machte hier einen Strich durch die Rechnung. Um ein Absinken der deutschen Agrarpreise und damit vor allem auch der Einkommen der deutschen Bauern zu verhindern, wurde der sogenannte Währungsausgleich institutionalisiert⁵⁸⁾. Er funktioniert nach dem oben beschriebenen System und führte dazu, daß sich die Umrechnungskurse für Agrarprodukte mehr und mehr von den tatsächlichen Wechselkursen entfernten.

Die sogenannte „grüne Parität“ hat in der Gemeinschaft eine Reihe von Fehlentwicklungen verstärkt. Dies gilt zum einen für die hierfür aufzuwendenden Kosten. Es liegt in der Mechanik des Währungsausgleichs begründet, daß die erforderlichen Beträge um so höher sind, je weiter sich die grünen Währungen von den tatsächlichen Kursen entfernen. Weil sich das internationale Währungsgefüge im Laufe der siebziger Jahre durch Wechselkursänderungen immer mehr verschoben hat, sind die Kosten für den Währungsausgleich rasch angestiegen, und zwar von 140 Mio RE (460,2 Mio DM) 1973 auf 993 Mio RE (2,8 Mrd. DM) 1978⁵⁹⁾.

Hinzu kommen nachteilige Auswirkungen auf den Wettbewerb, insbesondere produktionsstimulierende bzw. produktionshemmende Langfristwirkungen, die aus der Begünstigung der Bauern in den Aufwertungs- bzw. den Belastungen der Landwirtschaft in den Abwer-

⁵⁷⁾ Vgl. Hans R. Krämer, a. a. O., S. 97.

⁵⁸⁾ Verordnung Nr. 941/71 des Rates vom 12. 5. 1971 über bestimmte konjunkturpolitische Maßnahmen, die in der Landwirtschaft im Anschluß an die vorübergehende Erweiterung der Bandbreiten der Währungen einiger Mitgliedsstaaten zu treffen sind. Diese Grundverordnung wurde durch die Verordnung Nr. 652/79 des Rates vom 29. 3. 1979 über die Auswirkungen des EWS im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik ergänzt.

⁵⁹⁾ Vgl. Abbau des Währungsausgleichs in der EG, Gebot einer integrierten Landwirtschaftspolitik, in: DIW Wochenbericht Nr. 22/79 vom 31. 5. 1979, S. 237.

tungsländern resultieren. Im Aufwertungsland werden änderungsbedürftige Strukturen aufgrund der grünen Währungen konserviert, während die Landwirtschaft in den Abwertungsändern einem künstlichen und strukturverzerrenden Anpassungsdruck ausgesetzt ist, der um so stärker wird, je länger dieser Zustand anhält. Die Folge war, daß die Bundesrepublik ihre Exporte von Agrarerzeugnissen ständig ausweiten konnte, vor allem nach Italien, aber auch nach Frankreich und Großbritannien. Die Wettbewerbsposition Frankreichs verschlechterte sich demgegenüber laufend⁶⁰⁾.

Im Dezember 1978 weigerte sich Frankreich, dem geplanten Europäischen Währungssystem beizutreten, wenn nicht verbindliche Vereinbarungen über einen Abbau des Währungsausgleichs getroffen würden. Daraufhin einigten sich die Agrarminister auf einen Kompromiß. Er schließt zwar neue Währungsausgleichsbeträge nicht aus, sie müssen jedoch künftig innerhalb von zwei Jahren wieder abgebaut werden⁶¹⁾. Allerdings erfolgt der Abbau nur im Rahmen der jährlichen Preiserhöhungen. Er darf nicht zu nominellen Einkommenseinbußen der Landwirte in den betreffenden Ländern führen.

VI. Einige Folgen der gemeinsamen Agrarpolitik

1. Unterschätzung der Produktivitätssteigerung

Garantierte Mindestpreise bedeuten für die Bauern einen risikolosen Produktionsanreiz, den sie voll genutzt haben. Dabei scheint es, als ob die Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft unterschätzt wurden.

Allein in der Bundesrepublik stieg die Produktivität je Vollarbeitskraft z. B. bei Getreide von 88 Doppelzentner Getreideeinheiten 1950 auf 450 Doppelzentner 1975⁶²⁾. Das ist eine Steigerung um 400 %. Die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in der Landwirtschaft stieg von 5926,— DM im Jahr 1960 auf 16 822,— DM im Jahr 1978 (in Preisen von 1970)⁶³⁾. Damit ist die Produktivität in der Landwirtschaft zwar immer noch erheblich niedriger als die Produktivität im warenproduzierenden Gewerbe (1960 17 366,— DM pro Erwerbstätigen, 1978 37 519,— DM)⁶⁴⁾, die Produktivitätssteigerung lag jedoch mit jahresdurchschnittlich 6 % deutlich über der der Gesamtwirtschaft (4,5 %)⁶⁵⁾. Entsprechend verringerte sich die

Zahl der in der Landwirtschaft Tätigen von 3,6 auf 1,6 Mio.⁶⁶⁾, d. h., sie ist auf weniger als die Hälfte des Stands von 1960 zurückgegangen.

Der Produktivitätsfortschritt wurde erreicht durch eine verbesserte Technik, den Einsatz von mehr Düngemitteln und die Züchtung verbesserten Tier- und Pflanzenmaterials. Sie wurde ermöglicht durch Preise, die den Einsatz eines vermehrten Kapitals auch in kleinen Betrieben rentabel werden ließen. Vor 50 Jahren z. B. konnte eine landwirtschaftliche Arbeitskraft im Ackerbau 5 ha bearbeiten. Heute bewirtschaftet sie ohne Schwierigkeiten 50 ha. Moderne Melkanlagen haben bewirkt, daß ein einziger Mann bis zu 100 Kühe auf einmal melken kann⁶⁷⁾.

Die Überschüsse in der Agrarwirtschaft der EG sind in erster Linie eine Folge der gestiegenen Produktivität, d. h. sie sind sowohl auf qualitative Verbesserungen als auch auf rein quantitative Produktionssteigerungen zurückzuführen⁶⁸⁾. Unter normalen Umständen wä-

⁶⁰⁾ Vgl. M. Schöpe, Auswirkungen von Wechselkursänderungen, Währungsausgleich und unterschiedlichen Preissteigerungsraten auf die Wettbewerbssituation einzelner EG-Länder im Agrarbereich, Ifo-Studien zur Agrarwirtschaft Nr. 15, München 1976.

⁶¹⁾ Vgl. FAZ vom 15. 3. 1979.

⁶²⁾ Vgl. Blick durch die Wirtschaft, 16. 2. 1979.

⁶³⁾ Vgl. Jahrgutachten 1979/80, a. a. O., Tab. 19, Produktivität und Lohnkosten nach Wirtschaftsbereichen.

⁶⁴⁾ Ebenda.

⁶⁵⁾ Die Produktivitätssteigerung in der Bundesrepublik lag damit geringfügig unter dem Durchschnitt der EG, der im Bericht 1978 über „Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft“ mit 6,3 % angegeben wird. Vergleichszeitraum ist allerdings 1968—1976. An der Spitze liegt Belgien mit durchschnittlich 7,8 %, am unteren Ende Dänemark mit geschätzten 3,9 %. Ziff. 107.

⁶⁶⁾ Vgl. Jahrgutachten 1979/80, a. a. O., Tab. 13, Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen.

⁶⁷⁾ Nach: Blick durch die Wirtschaft, 16. 2. 1979.

⁶⁸⁾ Vgl. Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1978, Ziff. 104—109; Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik, a. a. O., Ziff. 35—38.

ren dadurch in einem marktwirtschaftlichen System die Preise gesunken, da ein steigendes Angebot auf eine relativ unelastische Nachfrage stößt. Das wurde durch die Mindest- und Interventionspreise in der EG verhindert. Allerdings muß man auch davon ausgehen, daß eine Produktivitätssteigerung in dem beobachteten Umfang bei niedrigeren Preisen kaum zu finanzieren gewesen wäre.

Hat sich somit der Einsatz der Steuermittel und die Vernachlässigung der Verbraucherinteressen, d. h. die ständige Inkaufnahme überhöhter Lebensmittelpreise, nicht doch gelohnt?

2. Keine Verbesserung der Agrarstruktur

„Tatsache ist“ schreibt die Kommission in ihrer Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik 1975⁶⁹⁾, „daß sich die positiven Wirkungen der gemeinsamen Agrarpolitik ungleich auf die einzelnen Regionen verteilt haben, wobei die agrarstrukturell schwachen Regionen benachteiligt wurden.“ Tatsache ist außerdem, daß die „Produktivitätsgewinne in erster Linie Großbetrieben zugute gekommen sind“⁷⁰⁾.

Dies ist kein Widerspruch zu der beabsichtigten Politik. Die EWG-Kommission ging — in bester Tradition liberaler Nationalökonomie — davon aus, daß die in der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräfte von den wachsen-

den Bereichen Industrie und Dienstleistungssektor ohne Schwierigkeiten übernommen werden könnten⁷¹⁾. Derartig günstige Bedingungen waren z. B. in der Bundesrepublik bis zur Krise 1973 gegeben, nicht jedoch in Südtalien, in Teilen von Frankreich oder in Irland. Diese Regionen haben gleichzeitig gesamtwirtschaftliche strukturelle Schwierigkeiten. Sie bieten wenig bis keine Erwerbsalternativen. Die „Förderung der Aufgabe landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit“⁷²⁾ vergrößert im Zweifel das Problem der Arbeitslosigkeit.



Als Folge dieser Politik haben sich die Einkommensunterschiede innerhalb der europäischen Landwirtschaft seit Gründung der EWG vergrößert, und zwar auf allen Ebenen: „zwischen den Mitgliedsstaaten, zwischen den Regionen (der Unterschied beträgt das ein- bis fünffache zwischen den Regionen der Gemeinschaft), zwischen Betrieben gleicher Größe in ein und dem selben Staat (Differenz von 100 % zwischen den Betrieben, die Gemischtkultur betreiben, und denen mit Rinderhaltung) sowie zwischen Betrieben unterschiedlicher Größe, aber gleicher Betriebsausrüstung (hier verdoppelt sich der Abstand zwischen der Größenklasse 10 bis 20 ha und der Größenklasse mit Betrieben über 50 ha)“⁷³⁾.

⁶⁹⁾ Ziff. 43.

⁷⁰⁾ Ebenda.

⁷¹⁾ Das war der Grundgedanke des Mansholt-Planes, der von der Kommission 1968 vorgelegt wurde (Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 18. Dezember 1968). Die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen sollte mit Hilfe von Berufsbildungsmaßnahmen verringert werden. Außerdem sollten Landwirte, die ihre Beschäftigung aufgeben wollten, finanziell unterstützt werden. Zugunsten derjenigen, die in der Landwirtschaft bleiben wollten, sollte die Bildung von Produktionseinheiten gefördert werden, „deren Größenordnung die Anwendung der wirtschaftlichsten Produktionsverfahren ermöglicht und die optimale Nutzung der Produktionsverfahren gewährleistet“. Sicco Mansholt, Neue Ausrichtung der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, 1972, Nr. 4, S. 7.

⁷²⁾ So die Richtlinie 72/160 EWG.
⁷³⁾ Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Zweite Ausgabe (Reihe Europäische Dokumentation), Luxemburg 1979, S. 22. Dieselbe Beobachtung wurde bereits drei Jahre früher gemacht. Vgl. Bestandsaufnahme der gemeinsamen Agrarpolitik 1975, Ziff. 42.

Die europäische Agrarpolitik steckt in einer Sackgasse. Die Kostenbelastung steigt. Strukturprobleme bleiben ungelöst. Noch wird versucht, die Krise an ihren Symptomen zu kurieren. Die EG-Kommission bemüht sich, maßvollere Preissteigerungen für Agrarerzeugnisse durchzusetzen. Dies scheitert allerdings immer wieder an der starken Lobby der Bauern, die ihrer Meinung nach immer noch deutlich benachteiligt sind⁷⁴⁾, obwohl der Einkommensabstand zu den Durchschnittseinkommen der Industriearbeiter weitestgehend aufgeholt ist⁷⁵⁾. Die Kommission hat darüber hinaus vorgeschlagen, die Erzeuger stärker als bisher an den Kosten der Beseitigung der Überschüsse zu beteiligen. Sie will u. a. die Erzeugerabgabe von Milch von den bisherigen 0,5 auf 1,5 % erhöhen⁷⁶⁾. Auch diese Sparmaßnahme konnte noch nicht beschlossen werden.

Auf der anderen Seite mehren sich Anzeichen, daß grundlegendere Lösungen unausweichlich werden: Nicht nur Großbritannien weigert sich, seinen Beitrag zum Haushalt zu zahlen⁷⁷⁾, auch die Finanzminister der EG haben zu erkennen gegeben, daß sie nicht bereit sind, den Haushalt der EG zur Finanzierung von

Agrarüberschüssen aufzustocken⁷⁸⁾. Und schließlich hat das Europäische Parlament, das bis zum Zeitpunkt der Direktwahl die Agrarlobby stets unterstützt hat⁷⁹⁾, den Haushaltsentwurf abgelehnt, so daß er neu verhandelt werden muß⁸⁰⁾.

Zwei Ansatzpunkte bieten sich für eine prinzipielle Umorientierung an:

1. Allmähliche Ablösung der Preisstützung durch eine Einkommenssubvention

Von verschiedenen Seiten wurde vorgeschlagen, die Preispolitik schrittweise durch eine Politik der direkten Einkommenssubventionierung zu ergänzen bzw. ganz zu ersetzen⁸¹⁾. Volkswirtschaftlich brächte dies erhebliche Vorteile:

— Unproduktive Aufwendungen für die Beseitigung, Denaturierung, den billigen Export oder die Einlagerung von agrarischen Überschüssen entfallen oder werden zumindest erheblich verringert.

— Eine Abschwächung des Anstiegs der Agrarpreise ist ein erheblicher Beitrag zur Preisstabilität im Inland. Immer noch müssen die Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft zwischen 16 und 31 % ihrer Gesamteinkommen für Nahrungsmittel ausgeben.

fungsabgaben und Einnahmen aus dem Währungsausgleich zur direkten Finanzierung des Haushalts dient. Vgl. Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — Künftige Methode, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 8/78, Ziff. 12. Bundeskanzler Schmidt und der französische Staatspräsident Giscard d'Estaing sind sich aber einig, daß der Ein-Prozent-Satz nicht überschritten werden soll. Vgl. FAZ, 30. 10. 1979, Handelsblatt, 8. 11. 1979.

⁷⁹⁾ Es ging in seinen Stellungnahmen zu den Preisvorschlägen der Kommission, die im EG-Haushalt verankert sind, häufig über deren Vorschläge hinaus — ohne sich jedoch hierbei durchsetzen zu können. Vgl. die verschiedenen Gesamtberichte über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften.

⁸⁰⁾ Der Rat hat eine Erklärung verabschiedet, daß er die Besorgnisse des Parlaments über die finanziellen Folgen ständiger Agrarüberschüsse teilt und daß er Änderungen für nötig hält. Allerdings dürften hierdurch nicht die Grundprinzipien der gemeinsamen Agrarpolitik in Frage gestellt werden. Vgl. Süddt. Zeitung, Handelsblatt, Die Welt, alle 12. 12. 1979.

⁸¹⁾ Z. B. ist diese Forderung enthalten im Wahlprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands für die erste Europäische Direktwahl und im Antrag 47 des 11. ordentlichen Bundeskongresses des DGB vom 21. bis 26. 5. 1978 in Hamburg.

⁷⁴⁾ Nach Aussage von Bauernpräsident Freiherr Heereman bei Vorlage des 6. Situationsberichts seines Verbandes, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 6. 12. 1979; nach Meinung des Agrarexperten der CDU/CSU-Fraktion Burkhard Ritz in der Agrardebatte des Bundestags zum Agrarbericht 1978 der Bundesregierung, den er ein Dokument der Verschleierung nannte. Vgl. Handelsblatt vom 16. 3. 1979.

⁷⁵⁾ 1976/77 lag das Betriebseinkommen je Arbeitskraft in der Landwirtschaft bei 16 897.— DM, die Lohn- und Gehaltssumme je Beschäftigten in der Gesamtwirtschaft betrug 17 264.— DM (Agrarwirtschaft, Jg. 1978, S. 169). Da es sich bei den Einkommen in der Landwirtschaft wegen des Steuerprivilegs weitgehend um Nettoangaben handelt, dürfte der Rückstand mehr als ausgeglichen sein.

⁷⁶⁾ Vom 1. April 1980 an. Nach Vorschlägen des Agrarkommissars Finn Olav Gundelachs soll auch bei Zucker die bereits bestehende Mitverantwortungsquote erhöht werden. Weitere Maßnahmen betreffen die Bereiche Rindfleisch, Roggen, Obst und Gemüse. Insgesamt sollen damit 2,5 Mrd. DM (ca. 10 % der Agrarausgaben) gespart werden. Vgl. FAZ, 23. 11. 1979.

⁷⁷⁾ Die britische Regierung erwägt als Alternative, die — relativ großen — Produktionsreserven der eigenen Landwirtschaft voll auszuschöpfen. In einem Weißbuch, das Anfang 1979 veröffentlicht wurde, wird u. a. die schnelle Ausweitung der Milchproduktion, der Zucker- und der Getreideproduktion vorgesehen. Vgl. Süddt. Zeitung, 12. 2. 1979.

⁷⁸⁾ Die Kommission denkt dabei an einen höheren Anteil der Gemeinschaft an der Mehrwertsteuer (z. Zt. begrenzt auf 1 %), die neben Zöllen, Abschöpf-

— Direkte Einkommensbeihilfen sind im Gegensatz zu Marktordnungsausgaben in ihrer Höhe kalkulierbar und können gezielt eingesetzt werden. Damit wird zugleich verhindert, daß landwirtschaftliche Großbetriebe, die mit den niedrigsten Kosten produzieren, überproportional begünstigt werden.

2. Stärkere Betonung der Strukturpolitik

Unter den Vorzeichen einer anhaltenden Arbeitslosigkeit in den meisten europäischen Ländern wird es zunehmend schwieriger, die Modernisierung der Landwirtschaft durch Abwanderung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in andere Wirtschaftsbereiche zu bewerkstelligen. Als Ziel muß vielmehr verstärkt angesehen werden, die Agrarstrukturen vor allem in regional unterentwickelten Gebieten so zu verbessern, daß die dort lebende Bevölkerung ausreichende Erwerbsmöglichkeiten findet. Der Ministerrat der EG beginnt dem Rechnung zu tragen. Er hat bei der Festsetzung der Agrarpreise für 1978/79 zugleich eine Reihe von strukturellen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der Landwirtschaft in den Mittelmeergebieten beschlossen. Sie umfassen die Verbesserung von Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen, gemeinsame Bewässerungsmaßnahmen und die Verbesserung der Infrastruktur in bestimmten ländlichen Gebieten in Süditalien und in Südfrankreich⁸²).

Hier stößt die Agrarpolitik allerdings an eine deutliche Grenze. Ebenso wenig wie die Preis- und Marktpolitik das Problem der regionalen Unterentwicklung lösen konnte, wird sich dies durch Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik erreichen lassen. Dauerhaften Erfolg verspricht hier nur eine langfristige, intensive und globale Entwicklungspolitik. Eine umfassende Konzeption hierfür ist um so erforderlicher, als der beschlossene Beitritt Griechenlands und der beabsichtigte Beitritt von Spanien und Portugal die bestehenden Ungleich-

gewichte sehr stark vergrößern werden⁸³). Die ebenfalls bereits öfter geforderte Koordination der Mittelvergabe aus dem Regional- und dem Sozialfonds sowie derjenigen der Europäischen Investitionsbank wäre hier ein sinnvoller Ansatzpunkt. Die gemeinsame Agrarpolitik der EG weist neben den aufgezeigten und dringend der Lösung bedürftigen Schwächen zweifellos auch Erfolge auf. Sie bestehen in der Sicherheit der Versorgung der 260 Millionen Verbraucher in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft und dem vorhandenen, äußerst vielfältigen Angebot bei zwar hohen, wenn auch wenig schwankenden Preisen.

Diese Vorteile sollten wir einerseits nicht den Sonderinteressen einer kleinen Gruppe von Agrarlobbyisten zuliebe in Frage stellen. Sie profitieren in erster Linie von der Ausgestaltung der Agrarpolitik, die mit ihren gegenwärtigen Auswüchsen die Integration Europas gefährdet⁸⁴).

Über diese Vorteile sollten wir andererseits nicht die Interessen der Drittländer vergessen. Dazu wäre zum einen zu überlegen, inwieweit Agrarüberschüsse stärker als bisher als Nahrungsmittelhilfe in Hungergebiete geliefert werden sollten als Unterstützung, bis diese Länder in der Lage sind, ihre Bevölkerung selbst zu ernähren; zum anderen widerspricht es der immer wieder geforderten Öffnung der Märkte der Industrieländer für Länder der Dritten Welt, wenn sich die Europäische Gemeinschaft gerade auf den für Entwicklungsländer wichtigen Agrarmärkten nahezu total abschottet⁸⁵).

⁸³) Einige der Probleme werden aufgezeigt in: EG-Agrarpolitik — Zündstoff einer erweiterten Gemeinschaft, in: DIW-Wochenbericht 24/78 vom 15. 6. 1978, S. 233—248.

⁸⁴) Eine Gefährdung der Integration sieht z. B. auch der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Josef Ertl. Er plädiert ebenfalls für eine schnelle Lösung des Überschußproblems. Vgl. Josef Ertl, Ohne den Währungsausgleich geht es (noch) nicht, in: Handelsblatt, 1./2. 6. 1979.

⁸⁵) Das haben die Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (sog. AKP-Staaten) bei der Neuverhandlung des Lomé-II-Abkommens beklagt. Die EG machte nur bei Zucker Zugeständnisse, indem sie eine Einfuhrquote zuließ, ansonsten erhielten die AKP-Staaten zwar Präferenzen gegenüber sonstigen Drittländern, aber keine gegenüber der EG. Vgl. *Intereconomics*, Nr. 6, Nov./Dez. 1979, S. 304—308.

⁸²) Vgl. Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1978, Ziff. 305.

Die gemeinsame Agrarpolitik — Belastung für das Nord-Süd-Verhältnis?

I. Die Ausgangslage

Als man in den sechziger Jahren im Rahmen der EWG mit der Entwicklung eines Marktordnungssystems für die wichtigsten Agrarprodukte begann, glaubten viele an einen Fortschritt gegenüber den nationalen Agrarsystemen der einzelnen Mitgliedsstaaten. Im Innenverhältnis war von Abschaffung aller Subventionen, Mengenregulierungen und anderer Handelshemmnisse die Rede. Nach außen zielte der Vertrag von Rom auf dem Agrargebiet auf eine „weltoffene“ Gemeinschaft. Keines dieser Ziele wurde bisher erreicht, insbesondere nicht im Außenverhältnis¹⁾.

Dabei waren sich alle Beteiligten bei der Ausarbeitung einer gemeinsamen Agrarpolitik der weltweiten Verantwortung bewußt und wollten eine Abkapselung vermeiden, zumal alle Mitgliedsstaaten bilaterale Handelsabkommen für Agrarprodukte mit Drittländern abgeschlossen hatten²⁾. Der Artikel 110 des Vertrags von Rom enthält eine Absichtserklärung, wonach die Mitgliedsstaaten zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkun-

¹⁾ Wie Hermann Priebe zutreffend feststellt, brachte die durch unterschiedliche Interessen verursachte schrittweise Ausweitung der Marktordnungsmaßnahmen „eine Summierung der agrarpolitischen Protektionsmaßnahmen auf der Gemeinschaftsebene“. Die verantwortlichen Politiker — auch die deutschen — wurden „Gefangene eines Systems, in dem ... schließlich wirtschafts- und agrarpolitisch unsinnige Entscheidungen nur noch getroffen werden, um nicht durch ihre Ablehnung die Integration zu gefährden“ (siehe Priebe, Vom Getreidezoll bis zur grünen Währung — Hundert Jahre Agrarprotektion, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. 1. 1979).

²⁾ Siehe: Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Europäische Dokumentation 2/79, herausgegeben von der Europäischen Gemeinschaft, S. 14.

³⁾ Im Jahr 1958 waren in der Landwirtschaft der neun Staaten der heutigen Gemeinschaft noch 19 Millionen Personen beschäftigt. 1975 waren es nur noch 8,5 Millionen oder 8,4% der gesamten Erwerbsbevölkerung (Quelle: die in Fußnote 2 zitierte Schrift der EG, S. 8). Die erwähnten Durchschnittswerte verdecken natürlich wesentliche Unterschiede je nach Region und Land.

INHALT

- I. Die Ausgangslage
- II. Die Kosten der EG-Agrarpolitik
- III. Das Präferenzsystem der EG zugunsten der Entwicklungsländer
- IV. Scheinkonzessionen
- V. Der Widersinn subventionierter Treibhauskulturen
- VI. Die Lomé-Abkommen von 1975 und 1979
- VII. Marktzugang zu den EG-Ländern
- VIII. Verarbeitete Produkte
- IX. Tropische Produkte
- X. Schutzklausel (Importstopp)
- XI. Die Entwicklungspolitische Problematik des Lomé-„Modells“
- XII. Das Zuckerproblem
- XIII. Ergebnisse der Tokio-Runde auf dem Agrarsektor
- XIV. Illiberale Außenhandelspraktiken
- XV. „Selbstbeschränkungs“-Protektionismus
- XVI. Beihilfen als zusätzlicher Außenschutz (Konservenberge?)
- XVII. Die Gemeinschaft und internationale Rohstoffabkommen
- XVIII. Animosität gegen die EG
- XIX. Die Position der FAO
- XX. Kurswechsel in der EG-Agrarpolitik

gen im internationalen Handel und zum Abbau der Zollschränken beitragen würden. Obwohl diese Bestimmung auch für den Handel mit Agrarerzeugnissen gilt, blieb sie insofern kaum mehr als ein Lippenbekenntnis.

Auf die Europäische Gemeinschaft³⁾, den größten Handelsblock, entfielen 1978 etwa

Wesentlich erweiterte und ergänzte Fassung eines Referats, gehalten im Rahmen eines Seminars („Die gemeinsame Agrarpolitik — Modell oder Ärgernis?“) der Theodor-Heuss-Akademie der Friedrich-Naumann-Stiftung im November 1979 in Gummersbach.

40% des Welthandels. Die Gesamteinfuhren der EG hatten einen Wert von 247 Milliarden US-Dollar, von denen etwa 40% (97 Milliarden) aus der Dritten Welt kamen. Die EG läßt keine Gelegenheit aus, um herauszustellen, daß etwa *ein Fünftel* (ca. 51 Milliarden) aller Einfuhren ihrer Mitgliedsländer auf *Agrarprodukte* entfielen, davon die knappe Hälfte (25 Milliarden) auf die Dritte Welt. Allerdings bestanden nur etwa *zwei Drittel* (ca. 16 Milliarden) dieser Agrarimporte aus *Nahrungsmitteln*⁴⁾. Setzt man diese 16 Milliarden in Beziehung zu der Gesamteinfuhr, so ergibt sich ein Prozentsatz von nur 6%.

Dieser Prozentsatz wäre noch geringer, wenn man die Importe von tropischen Produkten wie Kaffee und Tee absetzte, auf welche mindestens ein gutes Drittel der Agrarimporte aus den Entwicklungsländern entfallen.

Mit diesem Anteil der Nahrungsmiteleinfuhren ist das Potential der Dritten Welt nicht annähernd ausgeschöpft. In den Kontakten zwischen den Entwicklungsländern und der EG auf dem Gebiet der Agrarpolitik geht es um eine wesentliche Steigerung dieses bescheidenen Prozentsatzes, d. h. um eine Milderung des Hochprotektionismus der EG, welcher es den Entwicklungsländern unmöglich macht, ihre natürlichen *Standortvorteile* besser auszunützen. Die internen Zielsetzungen der EG-

⁴⁾ Quelle: Europe-Third World, Rural Development, Commission of the European Communities, Directorate General for Information, July 1979.

Agrarpolitik sind letztlich für das Ausmaß des Protektionismus kausal.

Die *Hauptziele* der gemeinsamen Agrarpolitik waren: Erhöhung der landwirtschaftlichen *Produktivität*, die Sicherung eines angemessenen *Lebensstandards* für die Landwirte, die *Stabilisierung* der Märkte, die Sicherstellung einer regelmäßigen *Versorgung*. Diese Ziele unterscheiden sich — mit einer Ausnahme — nicht wesentlich von denen der Agrarpolitik anderer entwickelter Länder.

Die Ausnahme bezieht sich auf die Methode der (über ein kompliziertes Preisstützungssystem bewirkten) Einkommenssicherung für die Landwirte als eines der wichtigsten Ziele der EG-Agrarpolitik. Ein mit unbegrenzten Absatzgarantien verbundenes, politisch bestimmtes Preissystem — der „neuralgische Punkt“⁵⁾ — hat die Hauptfunktion, die Produzenteneinkommen abzusichern. Mit Recht ist bemerkt worden, daß die Politiker mit dieser Aufgabe überfordert sind, wenn sie „zwischen den leicht erkennbaren Einkommenseffekten der Preise und ihren langfristigen Auswirkun-

⁵⁾ So Priebe, a. a. O.

⁶⁾ Hermann Priebe, Die deutsche Agrarpolitik und die Europäische Gemeinschaft, Europa-Archiv, 10. 9. 1979. — Drastisch schildert Ernst Freisberg vom agrarpolitischen Informationsdienst der EG-Kommission den Konflikt zwischen der Kommission und dem Ministerrat, welcher das Beschlußorgan der EG ist. Als die Kommission rationale Vorschläge für die gemeinsamen Agrarpreise im Wirtschaftsjahr 1979/

Tabelle A⁷⁾

Produkt	EG-Preise für einige Grundnahrungsmittel in Prozentsätzen der Weltmarktpreise				
	Marktjahr				
	1968/69	1970/71	1972/73	1974/75	1976/77
Weizen	195	189	153	107	204
Reis	138	210	115	81	179
Mais	178	141	143	106	163
Zucker (weiß)	355	203	127	41	176
Rind- und Kalbfleisch	169	140	112	162	192
Schweinefleisch	134	134	147	109	125
Eier	137	201	159	164	—
Butter	504	481	249	316	401
Magermilchpulver	365	—	145	138	571
Olivenöl	173	155	125	113	207 ^{*)}
Ölsaaten	203	131	131	80	127 ^{*)}

^{*)} 1975/76

Tabelle B^{a)}

Selbstversorgungsgrad der EG bei einigen Nahrungsmitteln

Produkt	1956/60	1972		1976*)
	Durchschnitt EWG der 6	EWG-6	EWG-9	EWG-9
Weizen	90	111	99	101
Mais	64	68	58	53
Reis	83	112	92	—
Zucker	104	122	100	105
Frischgemüse	104	100	94	95
Frischobst	90	87	76	79
Zitrusfrüchte	47	52	34	43
Käse	100	102	102	102
Butter	101	124	106	107
Eier	90	99	99	100
Rind- und Kalbfleisch	92	81	84	99
Schweinefleisch	100	99	100	99
Geflügelfleisch	93	100	102	104
Pflanzliche Fette und Öle	19	31	—	26

*) Einige Zahlen in dieser Reihe beziehen sich auf das Marktjahr 1975/76

gen auf das Marktgeschehen die richtige Entscheidung" finden sollen⁶⁾.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß diese Preispolitik den Landwirten in der EG für die in das Marktforschungssystem einbezogenen Produkte nicht nur praktisch jedes Verkaufsrisiko genommen, sondern auch zu einer Stabilisierung ihrer Einkommen entscheidend beigetragen hat. Diese Politik beinhaltet freilich auch, daß die EG-Preise für die wichtigsten Nahrungsmittel wesentlich über dem Weltmarktniveau liegen, und sie erklärt auch die Produktion erheblicher Überschüsse.

Legt man (wie in den Tabellen A und B geschehen) die Statistiken der EG-Kommission zugrunde, so bewegten sich beispielsweise im Landwirtschaftsjahr 1976/77 die Preise für Weizen und Olivenöl beim Doppelten des

⁸⁰ unterbreitete, folgte der Ministerrat den Vorschlägen nur teilweise oder gar nicht. Freisberg wörtlich: „Für ihn (nämlich den Ministerrat) ist die bedrohliche Situation auf dem EG-Agrarmarkt offensichtlich immer noch kein brisantes Thema.“ (EG-Magazin 10/79, S. 3).

⁷⁾ Zitiert nach: The Lomé Convention and the Common Agricultural Policy, Commonwealth Economic Papers No. 12, Commonwealth Secretariat, London, 1979 (die Daten beruhen auf Angaben in den Jahrbüchern für Landwirtschaftliche Statistik der EG).

⁶⁾ Quelle wie in Fußnote 7.

Weltmarktniveaus und bei Butter und Trockenmilchpulver sogar beim Vier- bzw. Fünffachen.

Als Folge der Hochpreispolitik ist der Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft bei den meisten Grundnahrungsmitteln wesentlich gestiegen.

Die Durchschnittsangaben in der Tabelle B verdecken die zum Teil grotesken Überschüßlagen in einzelnen Ländern. So betrug z. B. der Selbstversorgungsgrad der Bundesrepublik Deutschland bei Butter im Jahr 1978 134,6% und in den Niederlanden sogar 504,8%⁹⁾.

⁹⁾ Nach neuesten amtlichen Daten stieg die Bruttoproduktion in der EG von 1968 bis 1978 von 1,65 Millionen t auf 1,9 Millionen t, während sich der Verbrauch von 1,8 Millionen t auf 1,7 Millionen t verminderte. Die Bundesrepublik Deutschland produzierte 1978 564 000 t, verbrauchte aber nur 419 000 t. In absoluten Werten trug sie damit am stärksten zu der Überproduktion bei (weitere Einzelheiten: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Gallus vom 16. 8. 1979 — Deutscher Bundestag — 8. Wahlperiode, Drucksache 9/3148). — Zwischen Januar 1974 und August 1979 subventionierte die EG die Butterexporte allein in europäische Ostblockländer mit rd. 485 Millionen US-Dollar (so Associated Press vom 11. 12. 1979 unter Bezugnahme auf eine Auskunft der EG-Kommission). — Nach Welt am Sonntag (13. 8. 1979) würde die heute gelagerte EG-Butter abgepackt in Päckchen zu einem halben Pfund einen Gürtel ergeben, der sich fünfmal um den Äquator schlingen ließe.

II. Die Kosten der EG-Agrarpolitik

Die Entwicklungsländer halten den EG-Europäern bei jeder Gelegenheit unter Hinweis auf die Überschublage immer wieder vor, welche Kosten die sich für den Süden direkt und indirekt negativ auswirkende EG-Agrarpolitik verursacht. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Aufwendungen hingewiesen, welche allein durch die Lagerung und Verschleuderung der Überschüsse entstehen. Die Ausgaben der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft für die Agrarpolitik erreichten schon 1976 rund 62 Millionen DM (17 Milliarden Rechnungseinheiten)¹⁰. Das entspricht etwa 24% der gesamten Produktionswerte der EG-Landwirtschaft¹¹. Die Aufwendungen der Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft (einschl. der von den Konsumenten zu tragenden höheren Preise) allein für die *Stützung der Weizen-, Milch- und Zuckermärkte* im Jahr 1978 werden auf 29,9 Milliarden US-Dollar geschätzt gegenüber 4,3 Milliarden in den USA. Diese Summe teilt sich wie folgt auf: Weizen 4,8 Milliarden, Milch- und Molkereiprodukte 20,8 Milliarden, Zucker 4,3 Milliarden¹².

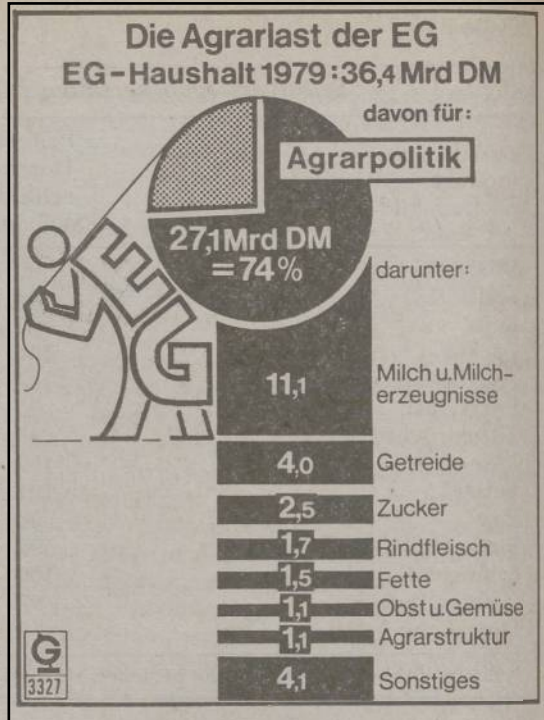
Der Agrar-Hochprotektionismus der EG, welcher in seiner Gesamtwirkung einschneidender ist als der anderer Produktionsländer und der sich seit 1974 weiter verschärft hat, konnte und kann nicht ohne Einfluß auf die Entwicklungsländer und damit den Nord-Süd-Dialog bleiben. Einerseits werden ihre Exporte in die EG-Länder wesentlich erschwert. Andererseits beeinträchtigen die hochsubventionierten Überschubexporte der EG-Länder in die Weltmärkte — welche als *Dumping* charakterisiert werden können — die Wettbewerbsfähigkeit anderer Lieferanten. Für die Subvention der Exporte von Überschubprodukten gibt es praktisch *keine Grenze nach oben*, so daß der EG-Lieferant jede Konkurrenz ausmanövrieren kann.

¹⁰) Siehe Priebe in dem in Fußnote 6 zitierten Artikel und den dortigen Hinweis auf den Bericht der EG-Kommission über die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft im Jahre 1976.

¹¹) Priebe, a. a. O.

¹²) Quelle: UN-World Food Council (der sich auf die FAO beruft), International Trade, Dokument WFC/1979/5/Add. 2 vom 23. 7. 1979.

Der neugewählte Präsident der gewerkschaftlich organisierten Landarbeiter der EG, Willi Lojewski, wertet die Milchmarktpolitik als „grobe Unfug“: „Die Steigerung der Milchproduktion wird subventioniert — und anschließend der Abbau der Überproduktion. Viele Molkereien gehen dazu über, nur noch für die Intervention zu arbeiten“ (Welt der Arbeit, 11. 10. 1979).



Mehr als auf andere Agrarexportländer paßt auf die Handelspolitik der EG ein Kommentar des früheren Generaldirektors der FAO, A. H. Boerma: „Wettbewerbsfähigkeit bei landwirtschaftlichen Exporten bedeutet mehr und mehr die Fähigkeit, sich in der Gewährung von Exportsubventionen zu übertreffen. Die Entwicklungsländer können aus finanzieller Schwäche an diesem ‚Wettbewerb‘ ebensowenig teilnehmen, wie sie sich kostspielige, interne Stützungsmaßnahmen leisten können.“¹³)

Die Entwicklungsländer werfen den Industrieländern — und vor allem der EG — vor, daß sie *doppelzünftig* sprechen: Soweit es sich um den industriellen Bereich handelt, plädiert man im Prinzip für *internationale Arbeitsteilung* und Freihandel. Bezüglich des Agrarsektors dagegen wird eine hochprotektionistische Politik betrieben. Es entspricht nicht der tatsächlichen Lage, wenn Landwirtschaftsminister Josef Ertl auf der „Internationalen Grünen Woche“ im Januar 1979 in Berlin einmal mehr die „oft gehörte Anschuldigung eines sogenannten deutschen oder EG-Agrarprotektionismus“ als „absurd“ zurückwies und von einer „*weltoffenen und liberalen (!) Handelspolitik*“

¹³) Boerma in einer Rede vor dem Internationalen Verband der Landwirte (IFAP), Mai 1971 in Paris.

auf dem Agrarbereich sprach¹⁴⁾. Solche Beschönigungsversuche tragen auch bei noch so häufiger Wiederholung nicht zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit der amtlichen Stellen und der hinter ihnen stehenden Interessengruppen bei.

III. Das Präferenzsystem der EG zugunsten der Entwicklungsländer

Das von der EG — entsprechend den Empfehlungen der UNCTAD — seit Juli 1971 in Kraft gesetzte System der sogenannten allgemeinen Präferenzen zugunsten der Entwicklungsländer beinhaltet für Agrarprodukte nur *bescheidene* Zollkonzessionen¹⁵⁾. Anders als bei den gewerblichen Erzeugnissen wird für die präferenzierten Agrarerzeugnisse nicht grundsätzlich Zollfreiheit, sondern nur *Zollermäßigung* gewährt. Nur 74 von 303 Präferenzpositionen des Agrarbereichs sind für alle Entwicklungsländer zollfrei. Erst seit 1979 gilt zugunsten der am wenigsten entwickelten Länder (LLDC)¹⁶⁾ für sämtliche präferenzierten Waren Zollfreiheit. Alle Waren, für die eine EG-Marktordnung besteht, sind grundsätzlich nicht in das Präferenzsystem einbezogen worden. Während auf dem gewerblichen Sektor nur die Einfuhr sogenannter „sensibler“ Waren monatlich überwacht wird, fallen sämtliche Agrareinfuhren unter die monatliche Überwachungspflicht. Eine — von der EG nach freiem Ermessen anwendbare — *Schutzklausel*¹⁷⁾ erlaubt jederzeit die Rückkehr zum normalen Zolllarif.

Die Zahl der präferenzierten Agrarprodukte stieg von 147 im Jahr 1971 (Wert 22 Millionen Rechnungseinheiten) auf 296 im Jahr 1977 (Wert 1235 Millionen Rechnungseinheiten) und auf 303 im Jahr 1978 (Wert 6400 Millionen Rechnungseinheiten).

¹⁴⁾ Bulletin, 30. 1. 1979, S. 92. — Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff übte erst kürzlich wieder scharfe Kritik an der Agrarpolitik der EG, welche durch ihre mit hohen Subventionen ermöglichten Exporte auf die Weltmärkte ihre Probleme der Überproduktion „löse“, aber dadurch anderen Ländern schade (Associated Press, Montreux 21. 11. 1979).

¹⁵⁾ Andere Industrieländer folgten mit eigenen Präferenzsystemen (Japan und Norwegen 1971; Finnland, Schweden, Neuseeland, Schweiz und Österreich 1972; Australien und Kanada 1974; USA 1976).

¹⁶⁾ Die erste (von der Generalversammlung der UNO 1971 gebilligte) Liste der „Least Developed Countries“ umfaßte 25 Länder. Sie wurde 1978 auf 30 erweitert (Indikatoren: bestimmte Schwellenwerte bezüglich des Brutto-Pro-Kopf-Einkommens; Anteil der Industrieproduktion am Bruttosozialprodukt und Alphabetisierungsquote).

IV. Scheinkonzessionen

Auch die wiederholte Erweiterung der Liste der präferenzierten Agrarprodukte ändert nichts an der Tatsache, daß mit diesem System bisher keine ausreichende *substantielle Verbesserung* des Zugangs der Entwicklungsländer zu den EG-Märkten erreicht worden ist. Mit einer gewissen Berechtigung kann daher von *Scheinkonzessionen* gesprochen werden.

Wie es in einem vom Commonwealth Secretariat herausgegebenen Dokument¹⁸⁾ treffend heißt, hat man zwar versucht, mit den unter dem Präferenzsystem gewährten Zollermäßigungen für Agrarprodukte den „bestmöglichen Eindruck der Generosität“ zu machen. Aber in Wirklichkeit handele es sich um Konzessionen, welche die Belange derjenigen unberührt ließen, welche an der *Aufrechterhaltung des Status quo* interessiert seien. Das erwähnte Papier unterscheidet bei der Bewertung der Zollermäßigungen drei Kategorien:

a) Ermäßigungen „für Produkte, welche im *internationalen Handel unbedeutend* sind (z. B. *Froschschenkel*)“;

b) *bei Produkten von größerer Bedeutung* ist die eingeräumte Zollermäßigung äußerst gering (Beispiel: die Ermäßigung des Zollsatzes von 27 Prozent für Honig um 2 Prozentpunkte);

c) die Bedeutung der Zollkonzession wird durch *mengenmäßige Beschränkungen* (Quoten) wesentlich eingeschränkt (Beispiele: Büchsenananas, Pulverkaffee und Kakaobutter).

Es ist überraschend, daß die Entwicklungsländer in ihrer Gesamtheit die bisher im Rahmen des Präferenzsystems gewährten Möglichkeiten für den Marktzugang zu den EG-Ländern als unzureichend werten. Sie fordern eine wesentliche Erweiterung des Systems der Präferenzzölle (und zwar nicht durch Scheinkonzessionen) und ferner auch einen Abbau der bestehenden nichttarifären Handelshemmnisse.

¹⁷⁾ In der Zeit vom 1. 1. 1969 bis Juli 1979 wurden Schutzklauseln auf dem Agrarsektor u. a. bei folgenden Erzeugnissen in Anspruch genommen: Pfirsiche, Äpfel, Zwiebeln, Auberginen, Pilzkonserven, Rindfleisch und einige Arten von Meeresfischen (s. Amtsblatt der EG vom 27. 8. 1979 — Nr. C.214/26).

¹⁸⁾ Siehe das in Fußnote 7 zitierte Papier.

V. Der Widersinn subventionierter Treibhauskulturen

Als Beispiel einer überspitzten protektionistischen Mentalität empfinden es die Entwicklungsländer, daß man in EG-Ländern sogar die Produktion von Obst, Gemüse und Pflanzen in *Treibhäusern* („Unterglasgartenbau“) durch Zölle und andere nichttarifäre Maßnahmen schützt und zudem noch *Subventionen* für die verwendete *Energie* gewährt, um mit dem billigeren Sonnenschein südlicher Länder konkurrieren zu können. So kündigte der Parlamentarische Staatssekretär Gallus vom Landwirtschaftsministerium im Mai 1979 im Bundestag an, daß dem Unterglasgartenbau „die erhöhte Mineralölsteuer für Heizöl ... im Haushaltsjahr 1979 zu 100 Prozent, im Haushaltsjahr 1980 zu 50 Prozent zurückerstattet“ wird. Ferner stellte er erhöhte Zuschüsse für Investitionen „zur Energieeinsparung im Unterglasgartenbau“ in Aussicht¹⁹⁾.

¹⁹⁾ Siehe Drucksache des Deutschen Bundestags, 8. Wahlperiode — 156. Sitzung, 30. 5. 1979. Bezeichnend ist eine Episode auf dem Deutschen Gartenbautag im Oktober 1979. Als Landwirtschaftsminister Ertl bemerkte, daß sich die Konkurrenz von Früchten aus dem Mittelmeerraum schon deshalb verstärke, weil dort mit Sonnenschein billiger produziert werde, wurde er durch den Präsidenten des zuständigen Fachverbandes korrigiert: Entgegen Prognosen, wonach bei zunehmender Verknappung und Verteuerung von Energie die einheimische Unterglasproduktion durch den Anbau in südlichen Ländern ersetzt werden müsse, werde die Produktion der Sonnenländer die heimische Erzeugung nur „ergänzen“. Aber die schärfste Konkurrenz — so meinte der Verbandspräsident weiter — sei der Gartenbau in Holland. Dieser sei durch staatliche Energiesubventionen zu einer „unerträglichen Gefahr“ geworden. Der Minister versprach, gegen die Wettbewerbsverzerrungen „mit allen Mitteln“ vorgehen zu wollen. Daß der Hauptvorteil der holländischen Gewächshausgärtner im Vorhandensein eigener Erdgasquellen liegt, erwähnte niemand; auch nicht Ertl. (Quelle: FAZ, 23. 10. 1979, Mit Sonnenschein billiger.)

Am 19. 10. 1979 kündigte Ertl anlässlich einer Schriftlichen Anfrage eines Abgeordneten im Bundestag an: „Auf meine (!) Initiative hat der Haushaltsausschuß des Bundestags am 17. 10. 1979 einstimmig beschlossen, dem deutschen Unterglasgartenbau eine einmalige Anpassungshilfe in Höhe von 50,5 Millionen DM zu gewähren.“ Die 1980 auszahlende Hilfe soll es „den Betrieben ermöglichen, den Gesamtaufwand für die Beschaffung von leichtem Heizöl für ein Jahr ohne Zinsbelastung zu finanzieren“. Wie die Frankfurter Allgemeine Zeitung (24. 10. 1979, Heizölsubventionen) sarkastisch bemerkt, wird die „wirklich nur einmalige Beihilfe dem Heizen von Salatköpfen und fleißigen Lieschen in deutschen Treibhäusern“ dienen. Die von der Energiekrise betroffenen, aber vom Sonnenschein begünstigten Entwicklungsländer muß die Subventionierung des Energieverbrauchs verbittern.

VI. Die Lomé-Abkommen von 1975 und 1979

Am 31. Oktober 1979 wurde nach schwierigen Verhandlungen in Lomé, der Hauptstadt Togos, ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EG mit ihren neun Mitgliedsstaaten einerseits und 58 Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean („AKP-Staaten“) andererseits unterzeichnet. Der Vertrag soll am 1. März 1980 an die Stelle des im Februar 1975 ebenfalls in Lomé unterzeichneten ersten Abkommens treten („Lomé I“ und „Lomé II“) und eine Laufzeit von fünf Jahren haben²⁰⁾. Bei den Unterzeichnerstaaten handelt es sich überwiegend um frühere Kolonien Frankreichs, Großbritanniens, Italiens, Belgiens und der Niederlande.

Inhaltlich ist Lomé II eine Fortschreibung von Lomé I. Beide Abkommen enthalten Vereinbarungen über handelspolitische Zusammenarbeit, Exporterlösstabilisierung, Privatinvestitionen sowie industrielle, landwirtschaftliche, technische und finanzielle Hilfe²¹⁾. Das neue Abkommen bringt einige substantielle Verbesserungen im Bereich der finanziellen Hilfe (insbesondere Erhöhung des Europäischen Entwicklungsfonds auf 14 gegenüber bisher 8,5 Milliarden DM) und der Exporterlösstabilisierung (STABEX). Ein Kapitel betrifft die landwirtschaftliche Zusammenarbeit, wobei im wesentlichen Maßnahmen und Programme aufgeführt werden, welche der Europäische Entwicklungsfonds „schon seit Jahren im Rahmen der Vorläuferabkommen unterstützt und finanziert“²²⁾, z. B. landwirtschaftliche Wasserbauvorhaben, Maßnahmen zum Schutz der Kulturen, Haltbarmachung und Lagerung der Ernten, Maßnahmen auf dem Gebiet der Viehzucht, der Fischerei, der Forschung und Ausbildung. Es handelt sich — mit anderen Worten — um einen Rahmen für die zu gewäh-

²⁰⁾ Die beiden Lomé-Abkommen sind die Fortsetzung und substantielle Vertiefung einer Gemeinschaftspolitik, welche 1963 mit den Konventionen von Jaunde (zwei Abkommen) und Arusha mit kleineren Teilnehmerzahlen begann. Lomé I gehörten ursprünglich nur 46 AKP-Staaten an.

²¹⁾ Siehe die zusammenfassende Darstellung: Das neue Lomé-Abkommen, in: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, 18. 9. 1979. — Ferner: Begründung für die Ratifikation des zweiten AKP-Abkommens von Lomé, vorgelegt vom Rat der EG, 28. 11. 1979, Dokument Nr. 11068/79.

²²⁾ So das in Fußnote 21 zitierte Papier des Bundespresseamts (S. 16).

rende Entwicklungshilfe. Ein neu zu schaffendes „landwirtschaftliches Zentrum“ soll wissenschaftliche und technische Informationen über Agrartechnologien verbreiten und Seminare organisieren.

In dem Kapitel über landwirtschaftliche Zusammenarbeit wird ferner in einem besonderen Artikel die Absicht verkündet, die EG-Nahrungsmittelhilfe künftig besser als bisher in die Ziele der landwirtschaftlichen Kooperation und die jeweiligen Vorhaben und Maßnahmen auf dem Agrargebiet einzuordnen. Die EG-Nahrungsmittelhilfe bietet zahlreiche erste Angriffsflächen, und sie hat zum Teil mehr Schaden als Nutzen in den Empfängerländern verursacht²³⁾.

VI. Marktzugang zu den EG-Ländern

Da die AKP-Staaten im Durchschnitt wesentlich stärker agrarisch ausgerichtet sind als die übrigen Entwicklungsländer, ist für ihren Export von Agrarprodukten der Marktzugang zu den EG-Ländern von besonderer Bedeutung. Die ihnen insofern gewährten Vergünstigungen betrachten sie als völlig unzureichend. Alle AKP-Staaten sind Begünstigte des allgemeinen Präferenzsystems. Nach den Lomé-Abkommen haben sie auf dem Agrargebiet u. a. folgende zusätzliche Vorteile:

— Agrarprodukte, welche (wie z. B. Kaffee, Tee, Kakao) *keiner Marktordnung* unterliegen, sind zollfrei. Für andere Waren (z. B. Gemüse, Früchte, Fisch, Pflanzenöle) gelten ermäßigte Zollsätze.

— Bei *abschöpfungspflichtigen*²⁴⁾ Produkten (z. B. Getreide, verarbeitete Früchte und Gemüse, Rindfleisch) besteht weitgehende Zollbefreiung. Vielfach wird ferner der Abschöpfungsbetrag um einen festen Satz vermindert. Freilich droht gerade für die der Abschöpfung unterliegenden Produkte, für welche die EG-Mitgliedsländer Selbstversorger sind, im Falle einer Gefährdung der heimischen Produzenten die Anwendung der Schutzklausel.

²³⁾ In dem Papier des Bundespresseamts (s. Fußnote 21) heißt es bezüglich der Nahrungsmittelhilfe der EG, daß sie „bisher mehr oder weniger unkoordiniert außerhalb des Abkommens autonom gewährt wurde“. Das ist ein diplomatisch-höfliches Understatement.

²⁴⁾ Abgeschöpft wird die Differenz zwischen dem niedrigsten Weltmarktpreis und dem „Schwellenpreis“ (d. h. dem von der Gemeinschaft festgesetzten Mindestpreis).

Eine Sonderregelung besteht für *Rindfleisch* zugunsten der Länder Botswana, Madagaskar, Swasiland und Kenia: Jahreskontingent von 30 000 t; 90 % Abschöpfungsfreiheit bei gleichzeitiger Erhebung einer entsprechenden Ausfuhrabgabe durch den AKP-Staat²⁵⁾.

Für Erzeugnisse der AKP-Länder, die der europäischen Landwirtschaft unmittelbar Konkurrenz machen, geht auch Lomé II über die bisherige Regelung kaum hinaus. Am Beispiel von Sonderregelungen für Speisezwiebeln, Tomaten, Karotten und Spargel, welche im Lomé-II-Vertrag enthalten sind, zeigt sich die *Kleinlichkeit* auf dem Nahrungsmittelsektor. Gewisse Zollvergünstigungen werden nur für kurze Zeiträume und bescheidene Kontingente gewährt, um sicherzustellen, daß die AKP-Staaten diese Produkte nur dann in die EG exportieren können, wenn die europäische Ernte vermarktet ist²⁶⁾.

Nur knapp 50 % der EG-Gesamteinfuhren aus AKP-Ländern entfielen 1977 auf Agrarerzeugnisse, davon jedoch weit mehr als die Hälfte auf Kaffee, Tee, Kakao und Gewürze, für welche die EG kein agrarpolitisches Schutzbedürfnis haben kann. Dem Drängen der AKP-Länder auf weitere Verbesserungen bei Ölsa-

²⁵⁾ Im Jahr 1977 belief sich die tatsächliche Importmenge an Rindfleisch auf 23 512 Tonnen. — Das in Fußnote 12 zitierte Dokument des UN-World Food Council erinnert daran, welche Folgen die Einfuhrdrosselung für Rindfleisch seitens einiger entwickelter Überschußländer hatte: Der Wert der Fleischausfuhr der betroffenen Entwicklungsländer halbierte sich zwischen 1973 und 1975. Demgegenüber verdreifachte sich die (subventionierte) Ausfuhr der EG-Länder zwischen 1970 und 1977, und die Fleischpreise für die EG-Verbraucher stiegen auf das Doppelte. — Mit Erstaunen registrieren die Entwicklungsländer, welche finanziellen Aufwendungen die EG für die Preisstützung auf dem Rindfleischmarkt macht: Im Zeitraum 1973 bis 1978 hat die Gemeinschaft rund 1,75 Millionen Tonnen Rindfleisch durch sogenannte Interventionskäufe aus dem Markt genommen. Das Abstoßen dieser Überschüsse (vor allem durch stark subventionierte Exporte) kostete 1977 rund 1,5 Milliarden DM und 1978 über 1,75 Milliarden. Weitere Einzelheiten siehe in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. 7. 1979. Die Exporte zu Schleuderpreisen ruinieren die Weltmärkte zu Lasten der Entwicklungsländer.

²⁶⁾ Für Tomaten 60 % Zollermäßigung, aber nur für den Zeitraum vom 15. 11. bis 30. 4. und für ein Kontingent von 2 000 Tonnen. Für Zwiebeln 60 % Zollermäßigung für den Zeitraum vom 15. 2. bis 15. 5. (Kontingent 500 Tonnen). Für Karotten 40 % Zollermäßigung für den Zeitraum 1. 1. bis 31. 3. (Kontingent 500 Tonnen). Die in Betracht kommenden „Größen“-Ordnungen werden durch die tatsächlichen Importmengen des Jahres 1977 charakterisiert: Tomaten 790 Tonnen; Zwiebeln 13 Tonnen; Karotten 28 Tonnen!

ten und pflanzlichen Ölen, bei Rindfleisch sowie bei verschiedenen Obst- und Gemüsearten, für die sie ein beträchtliches Exportpotential besitzen bzw. aufbauen könnten, wurde auch in Lomé II nicht nachgegeben. Angesichts der kümmerlichen Zugeständnisse auf dem Agrargebiet ist es unverständlich, wenn die Einfuhrkonzessionen an die AKP-Staaten von interessierter Seite immer wieder als außergewöhnlich hingestellt werden²⁷⁾.

VIII. Verarbeitete Produkte

Hauptsächlich sind die AKP-Länder — ebenso wie alle anderen Entwicklungsländer — an verbessertem Marktzugang für *verarbeitete Produkte* interessiert. Im Zuge der Entwicklung dieser Länder wird der Aufbau eigener Verarbeitungsindustrien, schon im Hinblick auf die Notwendigkeit der Schaffung von Arbeitsplätzen, immer wichtiger. Das Bemühen der Industrieländer, unter der Flagge des Agrarprotektionismus auch noch die weiterverarbeitenden Industrien zu schützen, wird als eklatanter Beweis dafür angesehen, daß es bei den „Reichen“ im Grunde immer noch am politischen Willen fehle, den „Armen“ eine faire Chance zum Aufbau arbeitsintensiver und devisabringender Industrien zu geben. Die Entwicklungsländer halten das Problem für vordringlich, da sie mit zusätzlichen Schwierigkeiten anlässlich der Erweiterung der EG rechnen²⁸⁾.

IX. Tropische Produkte

Nichts beleuchtet die in der Agrarhandelspolitik der EG vorherrschende Mentalität krasser als die Tatsache, daß es angesichts des

²⁷⁾ Die folgende Wertung der Ergebnisse von Lomé II verdient Zustimmung: „Although the mentioned extensions of the preferences may mark a great advance for individual ACP states, they amount in toto only to a slight improvement on Lomé I. They are unlikely to result in a lasting amelioration of the overall trend of trade exchanges which the ACP states regard as unsatisfactory. The protective effect of tariff obstacles to trade is of less and less importance compared with that of non-tariff obstacles to trade. An effective development policy in favour of the ACP states would have required substantial improvements in regard to the non-tariff barriers which were neglected in Lomé I.“ (So R. Hasse und R. Weitz in: *Tendency to an „Orderly“ Development Policy, INTERECONOMICS*, November/December 1979.)

²⁸⁾ In dem bereits (in Fußnote 7) zitierten Papier des Commonwealth Secretariat (S. 102) heißt es dazu:

Drucks der Interessentengruppen und ihrer Lobby bisher nicht einmal im Verhältnis zu den AKP-Staaten, zu denen die ärmsten Länder der Erde gehören, gelungen ist, die immer wiederholte Forderung auf Gewährung voller Importfreiheit wenigstens für tropische Produkte in roher und verarbeiteter Form zu erfüllen. In Bonn läßt man gelegentlich zwar durchblicken, daß die Bundesrepublik schon bereit wäre, in diesem Sinne umfassende Konzessionen zu machen, sich aber in Brüssel bzw. gegenüber einzelnen Ländern der Gemeinschaft nicht durchsetzen könne, welche noch ein besonderes Interesse an ihren Ex-Kolonien haben. Es liegen aber keine Anzeichen dafür vor, daß Bonn in dieser Richtung jemals in Brüssel einen ernst gemeinten Vorstoß unternommen hat. Es hat eher den Anschein, daß man im Windschatten der EG die Belange bestimmter Gruppen (z. B. der heimischen verarbeitenden Industrien und der Treibhausproduzenten) zu decken versucht.

X. Schutzklausel (Importstopp)

Beide Lomé-Abkommen enthalten eine Schutzklausel, welche es der Gemeinschaft erlaubt, die Einfuhr bestimmter Waren aus einem AKP-Staat oder mehreren AKP-Staaten zu sperren. Im Lomé-II-Abkommen ist die Schutzklausel allerdings mit einem Konsultationsmechanismus gekoppelt, d.h. die Gemeinschaft soll Konsultationen einleiten und den betroffenen AKP-Staaten alle Auskünfte erteilen, damit diese sich von der Notwendigkeit der Sperrmaßnahmen überzeugen kön-

„Die Gemeinschaft scheint bereits eine Philosophie zu entwickeln, um besonders in ihren Mittelmeerregionen Anreize für Industrien der Nahrungsmittelverarbeitung als ein Mittel zur Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten zu geben. Sobald Griechenland, Spanien und Portugal Mitglieder der Gemeinschaft sein werden, wird sich diese Entwicklung wahrscheinlich verstärken, und damit wird auch die relative Schwierigkeit, Konzessionen für verarbeitende Industrien der AKP-Länder zu erhalten, steigen.“ — In ähnlichem Sinne äußert sich der Jahresbericht 1978/79 des Bundesverbandes des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA): „Die Überschusssituation, insbesondere bei frischem und verarbeitetem Obst, wird sich mit jedem beitretenden Land zusätzlich verschlechtern. Verstärkte Interventionsmaßnahmen und noch restriktivere Außenhandelsregelungen sind zu befürchten... Die handelspolitischen Auswirkungen auf andere Mittelmeeranrainerstaaten lassen sich noch nicht präzise erfassen... Handels- und entwicklungspolitisch droht der Gemeinschaft eine zusätzliche Isolierung.“

nen. Die Konsultationen haben aber keine auf-schiebende Wirkung. In „dringenden“ Fällen können Schutzmaßnahmen, d. h. ein Importstopp, auch vor der Einleitung von Konsultationen getroffen werden. Diese Regelung räumt der EG einen weiten Ermessensspielraum ein, zumal sie z. B. über die „Dringlichkeit“ letzten Endes selbst entscheidet.

Die Problematik der Schutzklausel wird nicht dadurch abgeschwächt, daß es in den einschlägigen Bestimmungen heißt, Schutzmaßnahmen der EG könnten durch besondere Vereinbarungen (z. B. „Selbstbeschränkungs“-Abkommen) ersetzt werden. Der „Selbstbeschränkungs“-Protektionismus gehört zu den übelsten Spielarten illiberaler Handelspraktiken²⁹⁾.

XI. Die entwicklungspolitische Problematik des Lomé-„Modells“

Es kann nicht geleugnet werden, daß die von der EG mit den Lomé-Abkommen verfolgte Strategie eine wohl einzigartige, umfassende völkerrechtliche Kooperationspolitik zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beinhaltet. Die EG ist sich freilich selbst der Tatsache bewußt, daß das Lomé-„Modell“, welches die AKP-Staaten ohne Begeisterung, ja mit Kritik aufgenommen haben³⁰⁾, als ein System der regionalen Präferenzdifferenzierung von den nicht assoziierten Entwicklungs-

ländern eindeutig negativ beurteilt wird. Die Nicht-Assoziierten waren zwar bereit, die Beseitigung der Handelsschranken zwischen den Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft als legitimen Teil ihrer Gründung hinzunehmen. Aber die anschließenden Vereinbarungen präferentieller Handelsabmachungen mit ehemaligen Kolonialgebieten wird von ihnen, da sie nicht in das regionale Präferenzsystem einbezogen sind, als diskriminierend empfunden³¹⁾.

Die EG ist bemüht, die sich aus der Sonderbehandlung der AKP-Staaten ergebenden Spannungen mit den nicht assoziierten Ländern durch ein kompliziertes Netz von unterschiedlichen Handels- bzw. Kooperationsabkommen mit zwölf asiatischen und vier lateinamerikanischen Ländern sowie vor allem durch Abkommen mit den Entwicklungsländern am Mittelmeer zu mildern. Diese Abkommen enthalten auch gewisse Konzessionen auf landwirtschaftlichem Gebiet. Aber die Kritik und das Mißtrauen der nicht in das Lomé-System einbezogenen Entwicklungsländer (vor allem in Lateinamerika und Süd-Ostasien) ist dadurch allenfalls minimal abgeschwächt worden³²⁾.

Alles in allem ist das Lomé-System ein *fragwürdiges Instrument der Entwicklungspolitik*. Es basiert auf einer nicht an Standortvorteilen orientierten Präferenzpolitik, welche welt-

²⁹⁾ Es fällt schwer, der These des (in Fußnote 21 zitierten) Papiers des Bundespresseamts (S. 4) zu folgen, daß mit dem Konsultationsmechanismus „sichergestellt (sei), daß die Schutzklausel nur in unabwiesbaren Fällen angewandt werden kann“, und daß die „liberale Grundtendenz ... damit gewahrt bzw. sogar verstärkt“ wurde. — Die wirkliche Lage ist treffender im Jahresbericht des Bundesverbandes des Deutschen Groß- und Außenhandels (siehe Fußnote 28) umschrieben, wenn es dort (S. 36) heißt, daß „sich die EG die völlige Entscheidungsfreiheit in der Anwendung der Schutzklausel gesichert (hat) und daß die EG damit die AKP-Länder jederzeit vor vollendete Tatsachen stellen ... kann“.

³⁰⁾ Entgegen manchen „Hofberichten“ in der Presse wären nach Augenzeugenberichten die Verhandlungen durch schwere Spannungen charakterisiert, und es kam im Mai 1979 sogar zu einer Unterbrechung. Die letzte Verhandlungsrunde Ende Juni 1979 ging bis an den Rand der physischen Erschöpfung der Verhandlungsteilnehmer. Meldungen über enthusiastische Freudenumgebungen anlässlich der Unterzeichnung entsprechen reinem Wunschdenken. — Eine realistische Würdigung sollte auch nicht außer acht lassen, daß die Verhandlungen über Lomé II wesentliche Divergenzen zwischen den anglophonen Staaten (insbesondere der Karibik, aber auch Afrikas) einerseits und den frankophonen Staaten Afrikas andererseits erkennen lie-

Ben. Die erste Gruppe, welche die Verhandlungen mit der EG offenbar als Teil des weltweiten Nord-Süd-Dialogs wertet, warf der anderen, bereits seit 1962 mit der EG zusammenarbeitenden Gruppe („Jaunde-Staaten“) zu große Nachgiebigkeit bei dem Aushandeln des Abkommens vor.

³¹⁾ Siehe dazu das (in Fußnote 7 zitierte) Papier des Commonwealth Secretariat (S. 20).

³²⁾ In ihrer Sicht ist es eines von vielen Ärgernissen, daß das allgemeine Präferenzsystem die Rücknahme von Präferenzen dann vorsieht, wenn sich diese negativ auf AKP-Staaten auswirken können. Für den Nord-Süd-Dialog ist es auch nicht gerade förderlich, daß die AKP-Staaten bei der Gewährung neuer allgemeiner Präferenzen zu konsultieren sind. — Wenn Bundeswirtschaftsminister Otto Graf Lambsdorff kürzlich vor Wirtschaftsfachleuten aus Lateinamerika das Lomé-Abkommen mit dem Hinweis darauf zu verteidigen versuchte, daß die, in Lomé II gewährten Präferenzen „nicht auf Dauer festgelegt“ seien, so stiftet diese These eher Verwirrung. Lambsdorff möchte die Zugeständnisse des Lomé-Abkommens als „Stimulans“ für die wirtschaftliche Entwicklung der AKP-Länder betrachten, die allgemein noch auf einer niedrigeren Stufe als die Lateinamerikas stehen. Er verspricht sich von bilateralen Gesprächen zwischen EG- und lateinamerikanischen Ländern schnellere und größere Erfolge (Associated Press, Montreux, 21. 11. 1979).

wirtschaftliche Wettbewerbsverzerrungen und damit die Um- und Fehlleitung von Handels- und Kapitalströmen beinhaltet³³⁾.

Ein wirkliches entwicklungspolitisches Modell wären die Lomé-Abkommen nur dann, wenn sie — wenn auch nur schrittweise — auf alle Entwicklungsländer erstreckt werden könnten, statt vorwiegend nur auf frühere Kolonien europäischer Länder. Das System wird aller Voraussicht nach „noch lange einmalig bleiben, wie es auch in seiner Entstehung aus kolonialer Vergangenheit einmalig ist“³⁴⁾.

XII. Das Zuckerproblem

Eine der unerfreulichsten Belastungen für das Nord-Süd-Verhältnis stellt das *Zuckerproblem* dar. Die EG, welche ursprünglich ein Befürworter von internationalen Rohstoffabkommen zur Regulierung der Weltmärkte war, hat sich selbst in eine Lage manövriert, die ihr den Beitritt zum Internationalen Zuckerabkommen unmöglich macht³⁵⁾.

³³⁾ Treffend heißt es in dem (in Fußnote 28 zitierten) Jahresbericht des BGA (S. 35): „Bedingt durch die Ähnlichkeit der Wirtschaftsstrukturen der Entwicklungsländer werden Standortvorteile der Nicht-AKP-Entwicklungsländer durch die Präferenzen überlagert. Das führt zur Verdrängung eines kostengünstigeren Lieferanten aus einem Nicht-AKP-Land durch einen weniger kostengünstigen Lieferanten aus einem AKP-Staat... Präferenzen sichern langfristig zudem für die AKP-Staaten keine Wettbewerbsvorteile, da die unter der Protektion von Präferenzen aufgebauten Industrien im freien Wettbewerb nicht konkurrenzfähig sind.“

³⁴⁾ So Carl A. Ehrhardt, Spatz in der Hand, Handelsblatt, 30. 10. 1979. — Es überrascht, daß Rainer Offergeld, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, sich über Lomé II betont enthusiastisch geäußert hat. In seiner Sicht wird das Abkommen „dem Anspruch einer fortschrittlichen und zukunftsweisenden Zusammenarbeit von Nord und Süd gerecht... Das gilt besonders für die Abwehr protektionistischer Strömungen“ (Sozialdemokratischer Pressedienst, 31. 10. 1979).

³⁵⁾ Das (in Fußnote 7) zitierte Papier des Commonwealth Secretariat bemerkt dazu: „Die Gemeinschaft ist trotz ihrer Unterstützung des Integrierten Rohstoffprogramms (der UNCTAD) und vieler seiner Ziele nicht in der Lage, dem Internationalen Zuckerabkommen von 1978 beizutreten, weil sie nicht bereit ist, ihre eigene Rübenzuckerproduktion einzuschränken.“ — Im Rohstoffausschuß der FAO deutete der Beobachter der EG im Oktober 1979 in nicht allzu präziser Form an, daß zwischen Brüssel und der Internationalen Zuckerorganisation Gespräche über eine Annäherung im Gange seien. Delegierte von Entwicklungsländern wiesen demgegenüber darauf hin, daß die Gespräche nur exploratorischen Charakter trügen, zumal die EG-Kommission gar keine Verhandlungsvollmacht besitze.

Zucker ist ein Erzeugnis, für das tropische Länder ein idealer Produktionsstandort sind³⁶⁾. Anlässlich des Beitritts Großbritanniens geriet die EG in eine Zwangslage. Sie mußte auf unbestimmte Zeit, mindestens aber bis März 1982, die Verpflichtungen Großbritanniens zur Abnahme von Mindestzuckermengen aus Commonwealth-Ländern übernehmen. Die Abnahmeverpflichtung der EG wurde auf 1,5 Mio. Tonnen Rohzucker festgelegt, d. h. etwa 60% der Zuckerausfuhren der begünstigten Länder. (Großbritannien ist in der Gemeinschaft der wichtigste Netto-Zuckerimporteur. Es importierte 1973 1,6 und 1974 1,4 Mio. Tonnen.) Die Gemeinschaft räumte den AKP-Staaten einen Garantiepreis ein, der erheblich über dem Weltmarktpreis liegt³⁷⁾. Trotz dieser Verpflichtungen erhöhte die Gemeinschaft die Inlandspreise mehrfach mit der Folge, daß dank der Hochprotektion ihre Produktion von Jahr zu Jahr wesentlich stieg³⁸⁾. In den drei Zucker-Wirtschaftsjahren 1975/76, 1976/77 und 1977/78 fielen *Überschüsse* in Höhe von 1,6, 1,9 und 2,9 Mio. Tonnen an. Die Überschüsse wurden mit Subventionen auf den Weltmärkten abdisponiert. Dort drücken diese Ausfuhren auf die Preise und beeinträchtigen damit die Erlöse der zuckerexportierenden Entwicklungsländer. In den USA wurden wegen der EG-Subventionen Dumpingverfahren eingeleitet. Es verdient Zustimmung, wenn Tangermann, welcher im allgemeinen die EG-Agrarpolitik eher milde beurteilt, die Zuckerpolitik der EG als „Skandal“ bezeichnet und eine schnelle Änderung fordert,

³⁶⁾ „Es bestehen keine Zweifel darüber, daß die Produktionskosten für die rationelle Erzeugung von Rohrzucker niedriger sind als die für Rübenzucker. Dies ist keinesfalls ausschließlich eine Folge niedriger Löhne. Bei gutem Management ist der Hektarertrag von Rohrzucker dem des Rübenzuckers überlegen (10—12 Tonnen Zucker gegen weniger als 8 Tonnen). Wenn sich in den letzten Jahren die Produktionskosten angenähert haben, so liegt die Ursache vor allem darin, daß die Rübenzuckerländer umfassende Mittel für die Agrarforschung investieren konnten“ (so O. Matzke — unter Bezugnahme auf ein Referat des damaligen Zuckerreferenten der FAO — in: Die Dritte Welt und die Agrarpolitik der EG-Länder, Frankfurt 1974, S. 72f.).

³⁷⁾ Der Anstieg des Weltmarktpreises für Zucker von einem Tiefstand von 35 DM auf gegenwärtig etwa 60 DM je t hat die Subventionskosten für den Zuckerexport der EG zwar ermäßigt. Aber noch immer besteht zwischen den Produktionskosten in der EG (gegenwärtig 92 bis 98 DM je t) und denen der tropischen Produzenten ein erhebliches Gefälle (s. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. 12. 1979).

³⁸⁾ Resigniert meinte kürzlich ein Bonner Agrarfunktionär zu kritischen Bemerkungen über diesen agrarpolitischen Auswuchs: „Ja, wissen Sie, bei Zucker wird eben besonders gut verdient.“

„wenn die gemeinsame Agrarpolitik ein Minimum von moralischer Glaubwürdigkeit behalten soll“³⁹⁾.

Nach fachlichen Schätzungen ist die EG mit einer (subventionierten) Jahresausfuhr von etwa 3 Millionen Tonnen der größte Einzelanbieter auf dem etwa 18 Millionen Tonnen aufnehmenden gesamten freien Weltmarkt⁴⁰⁾. Die *Kosten* der Zuckerverschleuderungspolitik beliefen sich 1978 auf etwa 800 Millionen US-Dollar (gegenüber 414 Millionen US-Dollar im Jahr 1977).

XIII. Ergebnisse der Tokio-Runde auf dem Agrarsektor

Die in den vergangenen sechs Jahren im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) — in der sogenannten Tokio-Verhandlungsrunde — erzielten und im April 1979 von den Industrieländern paraphierten Ergebnisse tarifärer und nichttarifärer Art werden von den Entwicklungsländern als bescheiden empfunden, insbesondere soweit es sich um den Agrarsektor handelt.

Eine auf der letzten FAO-Vollkonferenz (10.—29. 11. 1979) mit der Stimmenmacht der Entwicklungsländer angenommene Resolution gab bezüglich der Ergebnisse der Tokio-Runde der „tiefen Sorge Ausdruck, daß diese Verhandlungen *keine nennenswerten Konzessionen* auf Gebieten enthalten, welche für den Agrarhandel, besonders den der Entwicklungsländer, von großer Bedeutung sind“. Bei der gleichen Gelegenheit präziserte die „Gruppe der 77“ ihre Position dahin gehend, daß die Ergebnisse der Tokio-Runde „erst dann als endgültig angesehen werden können, wenn die wesentlichen Bedenken der Entwicklungsländer bei dem Endergebnis der Verhandlungen volle Berücksichtigung finden“. Mit Ausnahme Argentiniens haben die Entwicklungsländer das Schlußpaket der Tokio-Runde bisher nicht unterzeichnet.

Die Beurteilung der Handelsergebnisse durch die Entwicklungsländer steht in krassem Gegensatz zu den Kommentaren der meisten Industrieländer, insbesondere auch der euphorischen

amtlichen deutschen Meinung⁴¹⁾. Als befremdend mutet es die Entwicklungsländer an, wenn z. B. deutscherseits die Auffassung vertreten wird, „daß die ‚Alternative‘ zu einem positiven Abschluß der Tokio-Runde mit größter Sicherheit ein protektionistischer Einbruch größten Ausmaßes sein würde“, welcher „für die Entwicklungsländer geradezu verderblich“ wäre⁴²⁾.

Viele Zugeständnisse werden von den Entwicklungsländern als *kleinlich* empfunden⁴³⁾. Andere werden durch „kompensierende Maßnahmen“ der EG wieder neutralisiert⁴⁴⁾, und für tropische Produkte sind die Forderungen der Entwicklungsländer nur teilweise erfüllt worden⁴⁵⁾.

Über den während der Tokio-Runde gemachten Vorschlag, zur Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit bezüglich des Agrar-

41) Siehe z. B. Helga Steeg, Die Tokio-Runde. Eine Bilanz der siebten multilateralen Verhandlungsrunde im Rahmen des GATT (1937—1979), Europa-Archiv, 10. 9. 1979.

42) So Helga Steeg, a. a. O.

43) Um manche Zollsenkungen erkennen zu können, „braucht man ... ein Mikroskop“ (so kpk., Zwergmaus vom Gatt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. 11. 1979). Z. B. sind zur Senkung des Zollsatzes von 4 Prozent auf 3 Prozent für Grapefruit zehn Jahre vorgesehen; an jedem 1. Januar soll sich der Zoll um 0,1 Prozentpunkte vermindern. Fast genau so ist es bei Birnen, Äpfeln und Pflaumen. Treffend kommentiert die FAZ: „Der Zeitgenosse reibt sich die Augen. Für das bißchen haben die Verhandler mehrere Jahre gebraucht?“

44) Siehe das in Abschnitt XVI geschilderte Beihilfe-System. So wird z. B. die Zollsenkung bei getrockneten Pflaumen von 16 Prozent auf 12 Prozent dadurch kompensiert, daß die Beihilfe, die die EG seit Mitte 1978 ihren Produzenten zahlt, gerade um diese 4 Prozent erhöht wird. Mit Recht bemerkt der Jahresbericht 1978 des Waren-Vereins der Hamburger Börse e. V. (S. 16): „Die Drittländer, die für diese Zollkonzession der EG mit einer Gegenkonzession haben ‚zahlen‘ müssen, dürften also übervorteilt worden sein.“

45) In einer Anfrage an die Bundesregierung griff der SPD-Bundestagsabgeordnete Rudolf Bindig eine der vielen Ungereimtheiten des EG-Zolltarifs auf. Danach sind nach Ziffer 03.01 des EG-Zolltarifs Einfuhren von „ganzen, kopflosen oder zerteilten Haien“ mit vier Prozent Zoll zu belegen. Der gleiche Zolltarif belegt Muskatnüsse mit Zollsätzen von zwei bzw. drei Prozent, je nachdem, ob es sich um verarbeitete oder unverarbeitete Nüsse handelt. Bindig fragt danach, welche Interessen mit dieser Zollerhebung geschützt werden sollen. Die WELT (17. 10. 1979 — „Haie und Nüsse“) meint sarkastisch dazu, daß man auf die Antwort gespannt sein könne: „Der Haifang in Elbe und Seine hält sich bekanntlich in sehr engen Grenzen, ebenso der Anbau von Muskatnüssen in Bretagne oder Bayerischem Wald. Sollen mit dem Zoll vielleicht der Karpfen und die Haselnuß geschützt werden?“

39) Stefan Tangermann (Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) in einem Papier vom 10. 10. 1979 für ein Sub-Committee des House of Lords European Communities Committee.

40) Neue Zürcher Zeitung, Fernausgabe, 13. 10. 1979.

handels einen *internationalen Rat* als Konsultationsorgan zu schaffen, kam es zu keiner abschließenden Regelung, da man sich über seine Aufgabe nicht einigen konnte. Es wurde nur eine Empfehlung verabschiedet, wonach die GATT-Vertragsparteien die „aktive Zusammenarbeit auf dem Agrarsektor in einem geeigneten Konsultationsrahmen (appropriate consultative framework) weiterentwickeln sollen“. Dieser Rahmen soll so schnell wie möglich geschaffen werden.

XIV. Illiberale Außenhandelspraktiken

Die von der EG auf dem Agrargebiet im allgemeinen Präferenzsystem und in den Lomé-Abkommen gewährten Präferenzen präsentieren sich bei oberflächlicher Betrachtung der Texte weniger restriktiv, als sie es in der tatsächlichen Anwendung sind. Die Praktiker des Außenhandels sprechen dagegen von „*Verwilderung*“ und illiberalen Außenhandelsmethoden. Der *versteckte Protektionismus* beginnt schon damit, daß ein Agrarimporteur pro Jahr etwa 3000 EG-Verordnungen und Entschließungen beachten muß, wenn er nicht mit dem EG-Recht in Konflikt geraten will. Hier handelt es sich schon um die Abart einer nichttarifären Handelsschranke. Nur große Firmen mit Rechtsabteilungen können wettbewerbsfähig bleiben⁴⁶⁾.

Der „*Sünden katalog*“ der Brüsseler Agrarbürokratie, welche den Importeuren durch diese unübersichtliche Lage und durch kurzfristig vorgenommene, rigorose Eingriffe die Dispositionen erschwert, umfaßt u. a. folgende Maßnahmen⁴⁷⁾:

⁴⁶⁾ Auf eine entsprechende schriftliche parlamentarische Anfrage bestätigte die EG-Kommission, „daß der Rat und die Kommission im Jahr mehr oder weniger 3000 Rechtsakte im landwirtschaftlichen Bereich erlassen“ (Amtsblatt der EG Nr. C 267/24 vom 10. 11. 1978).

⁴⁷⁾ Zitiert nach dem (in Fußnote 28 zitierten) Jahresbericht des BGA (S. 52). — Daß selbst von der EG fest übernommene Verpflichtungen Gegenstand bürokratischer Schikanen sein können, zeigt ein im gleichen Bericht geschilderter Beispielsfall: Auf Grund eines Abkommens mit Zypern ist die EG verpflichtet, jährlich in der Zeit vom 16. Mai bis zum 30. Juni ein Zollkontingent für Frühkartoffeln einzurichten. Für 1979 hat der EG-Ministerrat dieses Kontingent erst am 25. 6. ausgeschrieben. Die entsprechende Verordnung wurde im Amtsblatt vom 28. 6. veröffentlicht, welches den Importeuren erfahrungsgemäß kaum vor dem 30. 6. zugehen konnte. Für die Nutzung des Kontingents blieben damit höchstens einige Stunden übrig.

— Schutzmaßnahmen gegen Warenlieferungen, die fest kontrahiert wurden (z. B. Äpfel aus der südlichen Hemisphäre);

— Aufrechterhaltung von Schutzmaßnahmen in Marktsituationen, in denen eine Störung nicht durch Einfuhren, sondern durch überproportionale Ausweitung der EG-Produktion verursacht wird;

— Versuche, dem Außenhandel den Import zu verbieten, indem Einfuhrkontingente nur an die Verarbeitungsindustrie vergeben werden (Rindfleisch);

— unzureichender Schutz abgeschlossener Kontrakte vor Eingriffen in Form von Änderungen des Grenzausgleichs;

— Verkürzung der Gültigkeitsdauer von Einfuhrdokumenten.

Es ist den Importeuren nicht zu widersprechen, wenn sie in diesem Zusammenhang von einem „übersteigerten“ Schutz der innergemeinschaftlichen Erzeugung“ sprechen⁴⁸⁾. In ihrer Sicht werden die — schon an sich mageren — Präferenzen häufig durch Kontingente (mengenmäßige Beschränkungen), Lieferkalender, Selbstbeschränkungsregeln, Mindestpreisfestsetzungen und andere Handelshemmnisse (z. B. solche lebensmittelrechtlicher Art) dann umgangen, wenn eine (vielleicht vorher nicht erwartete) Lieferbereitschaft und Lieferfähigkeit in Entwicklungsländern besteht.

XV. „Selbstbeschränkungs“-Protektionismus

Zu den unerfreulichsten illiberalen Außenhandelspraktiken — um nicht zu sagen Tricks — gehört der „Selbstbeschränkungs“-Protektionismus, d. h. der Abschluß sogenannter Exportselbstbeschränkungsabkommen mit Lieferländern. Wenn die EG an der Begrenzung der Einfuhr bestimmter Produkte interessiert ist, könnte sie an sich auf die in ihrem allgemeinen Präferenzsystem und im Lomé-Abkommen vorgesehenen Schutzklauseln zurückgreifen. Da man aber die damit verbundenen negativen optischen Effekte möglichst vermeiden möchte, schließt man mit den Lieferländern „freiwillige“ Exportselbstbeschrän-

⁴⁸⁾ Siehe das in Fußnote 47 zitierte Dokument, wo es übrigens heißt, daß in einem Gespräch zwischen dem BGA-Präsidenten und Bundesminister Ertl „eine sehr weitgehende Übereinstimmung der Grundauffassungen in dieser Frage festgestellt werden konnte“.

kungsabkommen ab. Für die betroffenen Länder — insbesondere wenn für sie der Export lebensnotwendig ist — pflegt ein solches „freiwilliges“ Abkommen das geringere Übel gegenüber einem vollständigen Importstopp darzustellen, und sie geben daher der Einschüchterungstaktik nach.

Die Kontingente in solchen Abkommen (denn nichts anderes sind die Beschränkungen) werden oft so festgesetzt, daß Lieferungen unwirtschaftlich werden, zumal bei den Lieferungen die spezifischen lebensmittel- und verpackungsrechtlichen Vorschriften der EG zu beachten sind⁴⁹⁾.

Manche Exportselbstbeschränkung wird — ohne formelles Abkommen — durch „Gentlemen's Agreement“ arrangiert (z. B. Apfellieferungen aus Ländern der südlichen Hemisphäre). Den betroffenen Ländern wird in solchen Fällen unmißverständlich erklärt, daß eine Überschreitung der „freiwillig“ beschränkten Mengen den Erlaß von Schutzmaßnahmen zur Folge haben würde.

XVI. Beihilfen als zusätzlicher Außenschutz (Konservenberge?)

Bezeichnend für die Auswucherungen des Protektionismus ist ein seit Mitte 1978 eingeführtes sogenanntes *Beihilfe-System*. Danach kommt die EG-Produktion von (zunächst) fünf Produkten⁵⁰⁾, für die südliche Länder Standortvorteile haben, in den Genuß von Subventionen. Die Beihilfe soll den Unterschied zwischen den Preisen für EG-Erzeugnisse und denen von Drittländern ausgleichen. Sie fließt demjenigen EG-Weiterverarbeiter zu, der mit EG-Erzeugern Lieferverträge für die Rohware abschließt und einen Teil der Beihilfe an die Erzeuger in Form von Mindestankaufspreisen für die Rohware weitergibt. Die EG setzt jährlich die Beihilfe und die Mindestankaufspreise fest.

⁴⁹⁾ Typisch sind einige Beispiele auf dem Konservensektor für Dezember 1977: Algerien, Fruchtsalat und Tomatenkonzentrat je 100 t; Marokko und Tunesien je 100 t für Fruchtsalat. — In einem Papier des BGA vom Juli 1978 wird angesichts von Erwägungen über Exportselbstbeschränkungsmaßnahmen für Tapioka (Thailand) und Lammfleisch (Neuseeland) im Hinblick auf die Abhängigkeit der beiden Länder von den Exporten dieser Produkte der Begriff „erpreßbar“ verwendet.

⁵⁰⁾ Pfirsichkonserven, Tomatenkonzentrat, Tomatenkonserven (geschält), Tomatensaft, getrocknete Pflaumen.

Schon die ersten Erfahrungen lassen erkennen, daß die Gemeinschaftsproduktion mit dem System einen Schutz erhält, der noch über die Beihilfe im eigentlichen Sinne hinausgeht⁵¹⁾. Eine weitere Erhöhung der Beihilfe ergibt sich daraus, daß die EG bei ihrer Festsetzung nicht die tatsächlichen Erzeugerkosten in der EG zugrunde legt, sondern unkontrollierte, von den Erzeugern unterbreitete Daten, die weit über den eigentlichen Herstellungskosten liegen⁵²⁾.

Die überhöhten Beihilfesätze und das Fehlen jeder mengenmäßigen Beschränkung für die Produktion muß zur *Überproduktion* der subventionierten Erzeugnisse in der EG führen. Trotzdem hat der EG-Rat beschlossen, ab 1980 auch andere als Mittelmeerprodukte in die Beihilferegelung einzubeziehen. Damit droht die Gefahr, daß die eingeleitete Fehlentwicklung weiter um sich greift⁵³⁾. Bereits Ende

⁵¹⁾ Dazu der Jahresbericht 1978 des Waren-Vereins der Hamburger Börse e. V.: „Die Beihilfesätze werden nicht so bemessen, daß sie die echte Preis-Differenz der konkurrierenden EG- und Drittländererzeugnisse auf dem EG-Markt (lediglich) ausgleichen. Vielmehr bleibt bei den Drittländererzeugnissen der Zoll, der z. B. für Pfirsichkonserven rund ein Viertel des Warenwerts beträgt, beim Preisvergleich unberücksichtigt. Der nicht gerade geringe Zoll wird mit der Begründung außer acht gelassen, auf diese Weise solle die Gemeinschaftspräferenz, d. h. die Bevorzugung der EG-Produktion vor den Drittländererzeugnissen, realisiert werden. Die Gemeinschaftsproduktion erhält also einen doppelten finanziellen Schutz: Zoll und Beihilfe.“

⁵²⁾ Der Vorstandsvorsitzende des (in der Fußnote 51 zitierten) Waren-Vereins, H. J. Freytag, sprach von einem „Betrug“ des europäischen Steuerzahlers. So sollen italienische Erzeuger für Pfirsichkonserven wesentlich höhere Kosten als die tatsächlich entstandenen angegeben haben. Die italienische Regierung habe der EG für eine Ein-Kilo-Dose Pfirsiche ab Fabrik einen Mindestpreis von 1,90 DM benannt, während US-Erzeuger die gleiche Konserve bereits für 95 Pf. anboten. Es sei höchst unwahrscheinlich, daß die Kosten in Italien doppelt so hoch seien wie in den USA (siehe Süddeutsche Zeitung, 7. 12. 1979, und Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6. 12. 1979, Brüssel glaubt und zahlt).

⁵³⁾ Siehe den (in Fußnote 28 zitierten) Jahresbericht des BGA. — Die Kritik des BGA ist um so bemerkenswerter, als dieser Verband grundsätzlich dem Beihilfe-System anstelle von Einfuhrregelungen den Vorzug gibt, da mit „direkten Beihilfen und Prämien differenzierter und gezielter dort geholfen werden kann, wo es wirklich nötig ist“. — Nach Angaben des zuständigen deutschen Fachverbandes wurden 1977 in Italien 1,5 Millionen t Tomaten produziert. 1979 waren es bereits 3 Millionen. Wenn sich die Überproduktion für Pfirsiche noch nicht substantiell verstärkt hat, so dürfte das daran liegen, daß die im Hinblick auf die Beihilfe angepflanzten Pfirsichbäume erst in fünf Jahren zum ersten Mal tragen werden.

1979 haben die Subventionen für die Pfirsich- und Tomatenkonservenhersteller die Milliarden-DM-Grenze überschritten. Zu den Milch-, Butter- und Fleischbergen dürfte nun auch noch ein *Konservenberg* kommen⁵⁴⁾.

XVII. Die Gemeinschaft und internationale Rohstoffabkommen

Daß die Gemeinschaft sich durch ihre eigene Zuckerpolitik den Beitritt zum internationalen Zuckerabkommen unmöglich macht, wurde bereits erwähnt. Die Grundprinzipien der EG-Agrarpolitik haben wesentlich zum Nichtzustandekommen eines *Internationalen Weizenabkommens* beigetragen. Der eigentliche Grund für die Haltung der EG zu den beiden Abkommen liegt darin, daß die Gemeinsame Agrarpolitik, wie sie heute konzipiert ist, *keine Mengenkontrolle* der Produktion erlaubt und auch eine *Lagerhaltung* zumindest sehr erschwert. Aber internationale Rohstoffabkommen ohne Mengenkontrolle und die Bereitschaft, Überschüsse aus dem Markt, d. h. auf Lager zu nehmen, können nicht funktionieren.

Die Brüsseler Agrarpolitik mit ihrer Abblockung gegenüber dem Welthandel stellt das Ziel eines stabilen Binnenmarktes mit Absatzgarantien zu Hochpreisen für die eigenen Erzeuger in den Vordergrund. Sie trägt nicht zur Stabilisierung der Weltmärkte bei, wie es z. B. die USA durch Flächenstilllegungen und Förderung der Lagerhaltung tun. In Brüssel sieht man in den *Weltmärkten in erster Linie Ventile* — um nicht zu sagen: Abladeplätze — für ihre Überschüsse, wobei für diese Abfuhr noch hohe Subventionen aufgewendet werden. Trotz gegenteiliger Lippenbekenntnisse werden dabei Störungen auf den Weltmärkten hingenommen⁵⁵⁾.

⁵⁴⁾ Die Süddeutsche Zeitung überschreibt ihre (in Fußnote 52 zitierte) Meldung mit „Die EG nun auch noch von Konservenbergen bedroht“.

⁵⁵⁾ Siehe dazu auch (den bereits in Fußnote 39 zitierten) Stefan Tangermann: „Instead of bearing a fair part of the burden of instability in the world food economy the EC rather exports a large share of its internal supply and demand fluctuations. Thus by granting stability to the domestic market the EC aggravates the problem of instability on world markets ... During the recent negotiations in the framework of GATT and about a new international grains agreement the EC has shown some signs of willingness to accept a more responsible role. But still one feels that the EC is not sufficiently prepared to make a significant contribution to the stabilization

Die skizzierte Haltung der EG steht in krassem Widerspruch zu ihren Proklamationen über eine Stabilisierung der Weltmärkte durch Rohstoffabkommen. Die Entwicklungsländer registrieren dies — erfolgreichen, wenn auch egoistischen — Dirigismus der europäischen Landwirtschaft (*„Festung Europa“*), und sie hätten es am liebsten, wenn man ihnen weltweit dabei helfen könnte, ein entsprechend dirigistisches System aufzubauen. Dabei sollen internationale Abkommen und nach oben „stabilisierte“ Preise eine wichtige Rolle spielen.

Nur wer diese Zusammenhänge ignoriert, kann sich wundern, wenn die Entwicklungsländer — trotz der von den meisten Industrieländern angemeldeten Vorbehalte — in das „Aktionsprogramm“ der Weltkonferenz über Agrarreform und Ländliche Entwicklung im Juli 1979 die Aufnahme eines bemerkenswerten Punktes durchgesetzt haben. Danach sollen Methoden entwickelt werden, um „internationale Finanz- und andere Hilfe“ zu benutzen, um „die Einkommen der kleinen Landwirte und der landwirtschaftlichen Arbeiter gegen extreme internationale Preisschwankungen zu schützen, z. B. durch die Errichtung *nationaler Fonds zur Preis- und Einkommensstabilisierung* und die Einführung von *Stützpreisen*“⁵⁶⁾.

Von deutscher Seite wurde diese Empfehlung als „nicht realisierbar“ bezeichnet, ohne daß freilich dargelegt wurde weshalb. Der Grundgedanke des Konzepts hat eine gewisse Ähnlichkeit mit dem der EG-Agrarpolitik.

XVIII. Animosität gegen die EG

Als es im Rohstoffausschuß der FAO im Oktober 1979 zu einer Diskussion über die Milderung des Agrarprotektionismus kam, ließen die Entwicklungsländer eine besondere Animosität gegen die EG erkennen. Der Sprecher der „Gruppe der 77“ weigerte sich, die EG als eine „Realität“, d. h. als handlungsfähige Einheit, zu akzeptieren. Der Sprecher der EG

of the international food economy“ (so T. in einem Papier für die 17. International Conference of Agricultural Economists, Banff, Kanada, September 1979). — Siehe den gleichen Autor auch in dem in Fußnote 39 zitierten Papier (S. 8).

⁵⁶⁾ Siehe Abschnitt VIII B (iv) des Aktionsprogramms der World Conference on Agrarian Reform and Rural Development, Rom, Juli 1979 (Report — WCARRD S. 17).

hatte zuvor jede Sachdiskussion über einen von der „Gruppe der 77“ eingebrachten Resolutionsentwurf gegen den Agrarprotektionismus abgelehnt und auf die Notwendigkeit verwiesen, von Brüssel bzw. den Hauptstädten der Neun Weisung einholen zu müssen. Diese primitive Ausweichtaktik gegenüber seit Jahren bekannten Forderungen der Entwicklungsländer muß diese natürlich verbittern.

XIX. Die Position der FAO

Die Obstruktionstaktik der EG und anderer Industrieländer konnte nicht verhindern, daß der FAO-Rohstoffausschuß den Resolutionsentwurf an die Vollkonferenz der FAO zur Verabschiedung weiterleitete (November 1979). Die Konferenz billigte nach langer — teilweise in erregter Atmosphäre geführter — Debatte einen etwas modifizierten Resolutionstext: „Rohstoffhandel, Protektionismus und landwirtschaftliche Anpassung“. Wie bereits erwähnt, bezeichnet die Resolution die Ergebnisse der Tokio-Runde auf dem Agrarsektor als unzureichend (s. oben XIII) und betont die Notwendigkeit der landwirtschaftlichen Anpassung in allen Ländern, vor allem denjenigen mit hohen Stützpreisen und Einfuhrschranken. Sie fordert ferner insbesondere: Unterlassung der Errichtung neuer tarifärer und nichttarifärer Einfuhrschranken für Agrarerzeugnisse (vor allem für tropische Produkte), Verbesserung des Marktzugangs, systematische Überprüfung der Auswirkungen der Tokio-Runde auf den Agrarhandel durch den Rohstoffausschuß der FAO und laufende Beobachtung des Agrarprotektionismus durch den gleichen Ausschuß.

Die neun EG-Länder — nicht die EG als solche — verwahrten sich in einer interpretierenden Erklärung gegen eine Auslegung der Resolution im Sinne einer Forderung auf Änderung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Auch lehnten sie eine Wiederaufnahme der Tokio-Runde ausdrücklich ab.

Auch Kanada und Japan bezeichnete die Tokio-Runde als „definitiv abgeschlossen“. Kanada und die USA würdigten aber den „Ernst der Bedenken“ der Entwicklungsländer und erkannten an, daß „weitere Fortschritte in Richtung auf eine Handelsliberalisierung erforderlich“ seien. In diesem Sinne müßten sich alle Länder aktiv am GATT beteiligen. Finnland, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz verwahrten sich gegen eine Aus-

legung der Resolution dahin, daß sie die Notwendigkeit anerkennen, „wesentliche Änderungen in ihrer gegenwärtigen nationalen Agrarpolitik vorzunehmen“.

Besonders bemerkenswert ist eine — in den Schlußbericht der Konferenz aufgenommene — Erklärung der „Gruppe der 77“, wonach die „77“ zwar ein „gewisses Verständnis für die Agrarhandelspolitik entwickelter Länder mit einem relativ niedrigen Selbstversorgungs-niveau“ haben, aber „die Agrarhandelspolitik derjenigen entwickelten Industrieländer verurteilen, welche trotz ihres hohen und weiter steigenden Selbstversorgungsniveaus eine hochprotektionistische Politik betreiben“. Die Spitze gegen die Gemeinsame Agrarpolitik der EG ist unverkennbar.

Wenn die Resolution auch kein Jota an der bestehenden Lage ändert, so hat sie doch ein ernstes Problem, für welches Lösungsmöglichkeiten bisher kaum erkennbar sind, in seinem kontroversen Charakter noch transparenter gemacht.

XX. Kurswechsel in der EG-Agrarpolitik?

Die Aussichten auf einen Kurswechsel in der EG-Agrarpolitik sind gering. Allerdings steht es seit Monaten fest, daß schon für 1980 die Finanzierung des EG-Haushalts, aus dem die Masse der Subventionen gespeist wird, nicht mehr gesichert ist. Das weitere Funktionieren der Gemeinsamen Agrarpolitik hängt daher davon ab, ob es gelingt, entweder die Ausgaben substantiell zu senken oder die Einnahmen zu erhöhen. Bisher haben die Agrarminister alle Vorschläge der Kommission zur Ausgaben-senkung zurückgewiesen und damit eine weitere Ausgabensteigerung bewirkt. Manche Anzeichen deuten nunmehr allerdings darauf hin, daß sich die nationalen Regierungen und Parlamente in einigen Mitgliedsländern gegen die weitere Flucht in die Ausgabensteigerung stemmen werden: „Damit wird endlich das erreicht, was viele kluge Gutachten der letzten 10 bis 15 Jahre nicht geschafft haben: eine Neuorientierung, vielleicht gar eine Reform der Agrarpolitik in der EG einzuleiten u. a. mit dem Ziel eines vernünftigeren, effizienteren und sozial gerechteren Einsatzes von jährlich rd. 25 Mrd. DM⁵⁷⁾“.

⁵⁷⁾ Marktbericht, Alfred C. Toepfer International, 13. 12. 1979. — In dem Bericht wird vermerkt, daß die Finanzierung des Haushalts der EG bereits

Bundeslandwirtschaftsminister Ertl lehnt „agrarpolitische Systemänderungen“ entschieden ab. Das Finanzierungsproblem will er mit den vorhandenen „Instrumenten“ der EG lösen. In diesem Zusammenhang denkt er u. a. an eine „Mitverantwortungsabgabe“ und „Aufgabeprämie“ bei Milch, eine Quotenregelung bei Zucker, eine Anbauregelung bei Wein, an Selbstbeschränkungsabkommen bei Getreidesubstituten und an die Beendigung der permanenten Intervention bei Rindfleisch. Bei den Preisen muß man — so Ertl — „sehr vorsichtig“ sein, zumal kein Agrarminister nominale Preissenkungen akzeptieren kann⁵⁸⁾.

Nach Ertl ist es nicht möglich, an die Stelle einer „angemessenen“ Preispolitik direkte Einkommensübertragungen zu setzen, welche allenfalls gezielt brauchbar seien (gutes Beispiel in seiner Sicht: die Ausgleichszulage in Bergbauerngebieten⁵⁹⁾).

In der Bundesrepublik Deutschland wird Entscheidendes davon abhängen, ob es gelingt, den Deutschen Bauernverband für substantielle Änderungen zu gewinnen. Schon die erwähnten Vorschläge Ertls werden auf starken Widerstand in diesem Verband stoßen, da sie mehr als rein kosmetischer Natur sind.

Die starre Haltung der organisierten Landwirte wurde besonders deutlich auf dem Ent-

schwieriger geworden ist: „Ende November 1979 (mußten) die Marktordnungsstellen der Mitgliedsländer die Auszahlung von Ausfuhr-Erstattungen für zwei Wochen einstellen, da keine Mittel mehr zur Verfügung standen.“

In seiner Sitzung vom 11. 12. 1979 hat der Rat der Agrarminister der EG seiner Besorgnis über die finanziellen Folgen ständiger Agrarüberschüsse Ausdruck gegeben und Änderungen als erforderlich bezeichnet. Die Kommission soll Sparvorschläge ausarbeiten, über welche vor dem 1. 4. 1980 beschlossen werden soll (siehe FAZ, 13. 12. 1979, Europa-Parlament besteht auf neuer Agrarpolitik).

⁵⁸⁾ So Ertl vor der Deutschen Industrie- und Handelskammer, Essen (BMELF-Informationen, 26. 11. 1979). — Ähnliche Gedankengänge vertrat der Parlamentarische Staatssekretär im BML, G. Gallus. Auf einer Veranstaltung des „Arbeitskreises Europapolitik“, Heidelberg, wandte sich Gallus gegen „alle denkbaren Modelle und Alternativen für eine Neuausrichtung wie etwa Produktionskontingentierung, nationale Mitfinanzierung und direkte Einkommensübertragungen, die von vielen Seiten als Stein der Weisen angeboten würden, die aber bei näherer Nachprüfung gravierende Nachteile zeigten“. Diese Alternativen seien überwiegend entweder noch kostspieliger oder administrativ in der gesamten EG „nur sehr schwer durchführbar oder sie gefährdeten den erreichten Integrationsstand (BMELF-Informationen, 19. 11. 1979).

⁵⁹⁾ Siehe dpa, Bonn, 28. 12. 1979 in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. 12. 1979.

wicklungspolitischen Kongreß der Kirchen im Januar 1979 in Bad Godesberg. Dort warnte Constantin Freiherr Heereman, Präsident des Deutschen Bauernverbandes, vor einer Unterschätzung des politischen Risikos einer internationalen Arbeitsteilung⁶⁰⁾. Die auf dem Gebiet der Nahrungsversorgung bestehende „potentielle Unabhängigkeit“ dürfe nicht „leichtfertig aufs Spiel“ gesetzt werden. Damit wird das — von kaum jemandem angefochtene — Konzept der Sicherung eines gewissen Selbstversorgungsgrades mit Grundnahrungsmitteln hochgespielt und die Möglichkeit einer offenen Konfrontation im Nord-Süd-Konflikt erwähnt. Im Hinblick auf eine solche — nicht zu leugnende — Gefahr meint Heereman dann: „Von einer Position der Stärke zu verhandeln, ist immer besser als umgekehrt.“ Heereman erweckt den Eindruck, als ob irgend jemand die „schrakenlose Liberalisierung“ des Agrarhandels fordere und bezeichnet gegenüber diesem — als Schreckgespenst hingestellten — Petitem die „ausreichende Berücksichtigung der zwingenden Nebenbedingungen, der ‚politischen Unsicherheit‘ und der ‚faktischen Verhältnisse‘“ als unerlässlich. „Pragmatische, auf die konkrete Situation zugeschnittene Lösungen“ seien erforderlich. Freilich sagt Heereman nicht einmal andeutungsweise, wo etwaige Kompromißmöglichkeiten liegen könnten.

Der Bauernverband ist sich natürlich der Tatsache bewußt, daß der Agrarprotektionismus in seinem gegenwärtigen Ausmaß nicht den Interessen der Gesamtgesellschaft und den Forderungen der Entwicklungsländer entspricht und damit immer unhaltbarer wird. Allenfalls denkt man aber beim Bauernverband an eine „Politik der kleinen Schritte“, da mehr bei den Landwirten nicht durchzusetzen sei. Dazu Heereman wörtlich: „Kein Verband, auch nicht der Deutsche Bauernverband, kann eine Politik betreiben, die nicht von den Mitgliedern getragen wird. Ich spreche das hier ganz offen aus, um keine Illusionen zu wecken.“

Das ist deutlich gesagt, und es wäre unrealistisch, von den Landwirten in absehbarer Zeit eine Zustimmung zu einem substantiellen Kurswechsel zu erwarten. Aber können die anderen Gruppen der Gesamtgesellschaft — und vor allem diejenigen, welche die Hilfe an die Dritte Welt bejahen — eine solche, auf

⁶⁰⁾ Siehe Heereman in: Entwicklung, Gerechtigkeit, Frieden: Dokumentation des Entwicklungspolitischen Kongresses 1979, München-Mainz, S. 82 ff.

Zeitgewinn ausgerichtete Taktik noch jahrelang hinnehmen?

Es geht nicht um eine „schrakenlose Liberalisierung des Agrarhandels“, vor der Heereman warnt, sondern um substantielle, entwick-

⁶¹⁾ So Hermann Priebe in dem in Fußnote 2 zitierten Artikel in der FAZ. Erfreulich offen ist eine Äußerung, welche Finn Olav Gundelach, der in der EG-Kommission für die Agrarpolitik zuständig ist, kürzlich machte: „Wir können für die Industrie nicht freien Handel beanspruchen und in der Landwirt-

lungspolitisch wichtige *Teilzugeständnisse*. Die Gesamtgesellschaft muß diese — nötigenfalls gegen partikularistische Interessen — durchsetzen. Es ist freilich eine spannende Frage: „Was muß noch geschehen, damit in der Agrarpolitik etwas geschieht?“⁶¹⁾

schaft plötzlich Selbstversorger werden wollen und das Konzept einer weltweiten Arbeitsteilung ablehnen. Bei einer solchen Haltung sind unsere Anstrengungen zur Sicherung der Exporte von Industriegütern, die häufig sogar in Agrarexportländer gehen, nicht glaubhaft.“ (EG-Magazin 10/79).

Landreform in der Dritten Welt — am Ende doch noch?

Ein Witz unter Entwicklungshilfeexperten lautet: Wenn Du wirklich wissen willst, welche Maßnahmen für eine erfolgreiche Landreform und für ländliche Entwicklung erforderlich sind, dann verlass' Dich nicht auf die offiziellen Verlautbarungen der Regierungen in der Dritten Welt, sondern wecke mitten in der Nacht den Agrarminister auf und frage ihn, solange er noch schlaftrunken ist. Nur dann wirst Du das Wichtigste ohne Beschönigung erfahren.

Das Thema Agrarreform ist genauso alt wie das Institut des privaten Eigentums am Acker. Nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Menschheit von dem Gedanken beseelt schien, das Unrecht auf der Welt ein für alle mal zu beseitigen, erkannte man, daß eines der Grundübel vergangener Zeiten in den extremen Besitz- und Machtunterschieden lag, bedingt durch die ungerechte Verteilung des Produktionsfaktors Boden.

Als die „Weltkonferenz über Agrarreform und ländliche Entwicklung“ (WCARRD) im Juli 1979 am Sitz der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) in Rom stattfand, stellte man sich die Frage, was die Staaten der Welt, was die UN-Familie während der letzten dreißig Jahre in Richtung auf bessere ländliche Besitzstrukturen eigentlich unternommen haben. Deutet die Tatsache, daß es sich bereits um die dritte internationale Konferenz zu diesem Thema seit Bestehen der Organisation handelt, auf die nunmehr erwiesene Unmöglichkeit hin, Strukturprobleme zu lösen, oder haben die Vereinten Nationen und die Staatengemeinschaft schlicht versagt, vielleicht sogar versagen wollen?

Nach dem Zweiten Weltkrieg zeigte sich schnell, daß Idealismus die exakte Analyse der Situation in den Entwicklungsländern nicht ersetzen konnte. Was fehlte, waren neue Konzepte, die sich nicht mehr an die Prinzipien der Kolonialzeit anlehnten, sondern das neue Selbstbewußtsein der jungen unabhängigen Staaten berücksichtigten und stärkten.

In einer Entschließung vom 20. November 1950 (Resolution 401 [V]) beauftragte die Vollversammlung der Vereinten Nationen den Generalsekretär, gemeinsam mit der FAO einen Situationsbericht über die Lage der Agrarwirtschaft in den unterentwickelten Ländern zu erarbeiten. Diese Analyse — „Defects in Agrarian Structure as Obstacles to Economic Development“ — versuchte auf einer relativ breit angelegten Basis nicht nur die Situation zu beschreiben, sondern auch anhand erfolgreich durchgeführter Bodenreformen neue Möglichkeiten aufzuzeigen. Besondere Berücksichtigung fanden in diesem Report die Größe und Ausstattung der landwirtschaftlichen Betriebe, verschiedene Pachtformen, landwirtschaftliches Kreditwesen, die Vergabe von Besitztiteln über Land und Wasser, die Situation der Allmende (Communal tenure) und die besonderen Probleme, die durch Großgrundbesitz und Plantagenwirtschaft entstehen.

Wichtigste Erkenntnis dieser Untersuchung war, daß sich die Probleme der ländlichen Regionen in Entwicklungsländern nicht durch eine simple Neuverteilung von Land lösen ließen. So schwer es heute vielleicht fallen mag, dies als große Leistung anzuerkennen — es war das erste Mal, daß solche Überlegungen als Dokument einer Staatengemeinschaft gleichsam zum Prinzip erhoben wurden. Ausdrücklich erklärten die Mitgliedsländer der FAO, daß es nicht genügt, „den Boden abwesender Großgrundbesitzer denjenigen zu übereignen, die ihn bearbeiten; es muß ebenso dem Kleinbauern geholfen werden, der zwar Boden besitzt, sich aber nicht aus eigener Kraft von permanenter Verschuldung befreien kann. Es müssen Kreditmöglichkeiten für jene Bauern geschaffen werden, die unter dem bestehenden System von der Kreditnahme ausgeschlossen sind. Ebenso sind solche Steuersysteme zu ändern, die vom Kleinbauern oftmals Abgaben verlangen, die in keinem Verhältnis zu seinen Zahlungsmöglichkeiten stehen. Es muß ausdrücklich betont werden, daß

Bodenreformen Verbesserungen der sozialen und wirtschaftlichen Institutionen, die Teil des Agrarsystems sind, erfordern. Übermäßige Pachtabgaben sind abzuschaffen, genauso wie der Pächter mehr Sicherheit bezüglich des Landes, das er bearbeitet, haben soll. Die Arbeitsbedingungen für Landarbeiter müssen

verbessert und die Beschäftigung muß stärker rationalisiert werden. Das Recht auf Besitz von Boden und Wasser muß für alle gelten. Agrarindustrien sind zu errichten und die Entstehung von freiwilligen Genossenschaften für gemeinsame Einkäufe, Produktvermarktung und Kreditwesen muß gefördert werden.¹⁾

I. Die erste internationale Konferenz über Agrarreform — 1951

Dieser Forderungskatalog war auch die Diskussionsgrundlage der ersten internationalen Konferenz über Agrarreform, die gemeinsam von den Vereinten Nationen, dem Internationalen Arbeitsamt (ILO) und der FAO im Jahr 1951 in den USA abgehalten wurde. Beeindruckt von dem niederschmetternden Ergebnis der UN-Analyse hatte die FAO im gleichen Jahr das Thema Bodenreform auf die Tagesordnung ihrer ordentlichen Mitgliederkonferenz gesetzt, die wiederum beschlossen hatte, daß „Agrarreform ein wichtiges Aufgabengebiet der FAO in den nächsten Jahren werden sollte“²⁾.

Ähnliche Leitlinien für die künftige Arbeit setzten sich freilich auch der „Wirtschafts- und Sozialrat“ (ECOSOC) der Vereinten Nationen und die ILO in Genf. In dem sofort einsetzenden Kompetenzgerangel und dem Streit um die Federführung bei den künftig durchzuführenden Arbeiten zog die FAO zunächst den kürzeren. Als rein technische Organisation abqualifiziert, durfte sie lediglich mit Datensammlungen und praktischen Vorschlägen für die Ausführung der von anderen Institutionen abgefaßten Richtlinien dienen. Der Kompetenzwirrwarr zeigte sich auch bei der oben erwähnten ersten Agrarreformkonferenz. Zwar spricht das Schlußdokument alle im ersten UN-Report zur Lage der Landwirtschaft in unterentwickelten Ländern erwähnten Probleme an. Es wird auch anerkannt, daß es kein welt-einheitliches Lösungsmodell für die in verschiedenen Ländern bestehenden Schwierigkeiten geben kann, sondern daß Lösungen gemäß den regionalen Bedingungen gesucht werden müssen. Diesen ersten und noch theoretischen Schritt nachzuvollziehen, gelang aber nicht einmal den veranstaltenden Organisationen selbst. Die ILO beharrte darauf, zu-vorderst müsse die Arbeitssituation der auf

dem Lande lebenden Menschen verbessert werden. Der ECOSOC wollte gemäß seiner Aufgabenstellung die wirtschaftliche und soziale Lage geändert sehen. Und die FAO endlich operierte mit Unterlagen, die sie von den beiden anderen Organisationen zur Verfügung gestellt bekam, mixte sie mit ihren eigenen Daten und erstellte so eine dritte Variante des Agrarreformprogramms.

Rückblickend wird allerdings deutlich, daß es letztlich keiner der Organisationen und ebenso keiner der Regierungen wirklich um Agrarreform und ländliche Entwicklung ging. Das unaufhaltsam scheinende Wirtschaftswachstum in den westlichen Ländern und die sich ständig verbessernden Lebensbedingungen der Menschen in diesem Teil der Welt hatten die meisten Politiker zu der Annahme verführt, auch die Probleme der unterentwickelten Länder seien mit eben diesem Rezept verhältnismäßig schnell zu lösen. Die ökonomische Beweisführung erschien angesichts der weltweiten Erfolge der Industrialisierung einfach: Mit Hilfe der modernen Technik würden sich die Agrarerträge um ein Vielfaches steigern lassen, wobei der bewußt schwammig formulierte Faktor „Vielfaches“ ausreichen sollte, Hunger und Unterernährung zu beseitigen. Eine solche Ertragssteigerung würde freilich das sich allmählich manifestierende Sozialproblem nicht lösen, sondern es eher verschärfen, da der vermehrte Einsatz moderner Technologien und der Wandel von einer arbeits- zu einer kapitalintensiven Produktionsform Arbeitskräfte freisetzen würde. Um sowohl die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte wie die freigesetzten oder überhaupt nicht in den Produktionsprozeß eingegliederten Menschen mittels eines angemessenen Einkommens an der wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur zu beteiligen, sondern diese durch gesteigerte Nachfrage noch zu beschleunigen, müßten vor allem in ländlichen Ballungsräumen Industrien angesiedelt und damit Arbeitsplätze geschaffen werden.

¹⁾ Aus einem unveröffentlichten Berichtsentwurf der FAO: „The United Nations call for Agrarian Reform“, Rom 1951.

²⁾ Aus dem Schlußbericht der 6. FAO-Konferenz von 1951.

Die Zukunft der Landwirtschaft wurde in den Analysen und Empfehlungen der frühen fünfziger Jahre nicht so sehr durch Agrarstruktur-reformen bestimmt, sondern vor allem durch schnelle Industrialisierung. Theoretische Ideale der Entwicklungspolitik dieser Periode, die aus den unterentwickelten Ländern ohne Rücksicht auf kulturelle, soziale und politische Besonderheiten „Abziehbilder“ der sogenannten entwickelten und industrialisierten Ländern machen wollten, wurden durch Träger und Planer der Entwicklungspolitik dieser Zeit noch gefördert. Die Dritte Welt, jahrzehnte- und jahrhundertlang durch Kolonialsysteme an der eigenen Entfaltung und Selbstverwirklichung gehindert, sah sich in dieser Anfangsphase der „Entwicklungshilfebewegung“ außerstande, dem technischen und wissenschaftlichen Monopol der industrialisierten Welt alternative Wertvorstellungen und Konzepte entgegenzusetzen. Der Ausbildungsstand der herabblickend als „Eingeborene“ bezeichneten Völker war durch die Kolonialherren vorsätzlich niedrig gehalten worden. Als Beispiel mag Sambia dienen.

Als das Land 1963 die Unabhängigkeit erlangte, produzierten rund 1200 weiße Farmer über 80 Prozent der für den Binnenmarkt bestimmten Agrarprodukte. Unter der schwarzen Bevölkerung von mehr als zwei Millionen gab es 104 Schulabgänger, die bis zum Abitur gekommen waren; bis zum Jahr 1963 hatten nur drei farbige Studenten die Hochschule als Agronomen bzw. Landwirte absolviert.

Das Kolonialsystem hatte den Ländern zwar Uniformen, Waffen und Verwaltungsstrukturen hinterlassen, doch keine Fachleute zur Füllung der durch den Abzug der alten Herren entstandenen Lücken. Kein Wunder also, daß dieselben weißen Experten, die bis dahin dem Kolonialsystem gedient hatten, nun in den Verwaltungen nicht nur bilateraler Einrichtungen, sondern auch internationaler Organisationen wieder auftauchten und unter dem neuen Etikett „Entwicklungshilfe“ ihre Kolonialpolitik fortsetzten: Sie formulierten Entwicklungsziele und Strategien, erarbeiteten Projekte, schickten ihre alten Kollegen als Entwicklungshilfepersonal in jene Regionen, in denen sie nach ihren Maßstäben Mangelerscheinungen festgestellt hatten — und ließen die eigentlich Betroffenen, die Entwicklungsländer, an diesem ganzen Prozeß allenfalls passiv teilnehmen. Dieser Ausschluß der Betroffenen von der Neuorientierung ihres Lebens warf damals allerdings kaum Probleme auf. Die Entwicklungsländer waren den Kolo-

nialsystemen und ihren Ideen noch so verhaftet, daß sie kaum begriffen, wie ihnen geschah. Wurde einzelnen dennoch unangenehm bewußt, welchem Geschehen sie ausgesetzt waren, so sorgten die Industriemächte mit wirtschaftlichem Druck und notfalls mit Waffengewalt schnell für Ruhe und Ordnung. Die südamerikanische Geschichte in unserem Jahrhundert ist kaum mehr als eine Aneinanderreihung gewaltsamer Durchsetzungsversuche ausländischer Wirtschaftsinteressen. Daran hatte auch die idealschwangere Gründung der Vereinten Nationen wenig geändert.

Begünstigt wurde die Politik der Vereinten Nationen in deren Anfangsphase auch durch fehlendes Unrechtsbewußtsein der ehemaligen Kolonialmächte. Die Vorstellung, der desolate Zustand der Volkswirtschaften in den unterentwickelten Ländern könnte von ihnen zumindest mitverursacht worden sein, kam ihnen kaum. Historische Zusammenhänge völlig außer acht lassend, konnte die erste Agrarreformkonferenz 1951, deren Ablauf im wesentlichen durch die Industrieländer bestimmt wurde, ein erschreckendes Bild des Zustands der Landwirtschaften in unterentwickelten Ländern zeichnen, ohne die Verantwortung der Industrieländer ansprechen zu müssen.

Nach den Erkenntnissen der ersten Agrarreformkonferenz gehörten die landwirtschaftlichen Betriebe in der Dritten Welt im wesentlichen polar entgegengesetzten Formen an. Die überwiegende Mehrheit waren Klein- und Kleinstbetriebe, die allenfalls hinreichten, ihre Bewirtschafter zu ernähren, doch unfähig waren, vermarktungsfähige Überschüsse zu produzieren. Auf der anderen Seite gab es Großgrundbetriebe, die von ihren Eigentümern entweder als Statussymbole oder als Vermögensobjekte betrachtet wurden oder die auf großflächigen Plantagenanlagen Exportprodukte herstellten. Wie extrem die Besitzstandsunterschiede waren, wird an zwei Beispielen deutlich: Im indischen Bundesstaat Uttar Pradesh waren Ende der vierziger Jahre 81 % aller landwirtschaftlichen Betriebe kleiner als 2 Hektar, während 6 % der Anwesen mehr als 10 Hektar besaßen. Zur gleichen Zeit errechneten UN-Experten, die absolute Untergrenze für die Lebensfähigkeit eines landwirtschaftlichen Betriebs seien 2 Hektar, von denen jedoch die Hälfte ständig bewässert sein müsse. Mit anderen Worten: In einem großen und typischen Teilstaat Indiens bewegten sich während der späten vierziger Jahre etwa 80 % der landwirtschaftlichen Produktionseinheiten ständig am Rande des Untergangs.

In Argentinien besaßen zu gleichen Zeit Großgrundbesitzer, deren Betriebsfläche oft größer als 500 Hektar war, mehr als 85 % der gesamten Anbaufläche; 80 % der Landbevölkerung dieses lateinamerikanischen Staates besaßen überhaupt kein Land³⁾.

Wenn auch in der Retrospektive deutlich wird, wie eng die Anfänge der „Familie der Vereinten Nationen“ dem alten Kolonialsystem noch verbunden waren, so sollten die daraus resultierenden Fehler dennoch nicht über den tiefen Wunsch der Mitgliedsländer hinwegtäuschen, Änderungen herbeizuführen. Das Ausmaß des Elends und der Ungerechtigkeiten, über das rechtzeitig vor der ersten Agrarreformkonferenz durch amtliche Statistiken, Datensammlungen und Schaubilder die Weltöffentlichkeit informiert worden war, verfehlte seine Wirkung nicht. Charles Brannan, Agrarminister der USA, sagte auf der 6. FAO-Konferenz 1951, was seither hunderte Male wiederholt worden ist: „Wir dürfen keine anhaltende Verbesserung der Nahrungsmittelproduktion und des ländlichen Lebensstandards, kein Ende sozialer Unruhen und politischer Spannungen erwarten, solange die Menschen, die das Land bebauen, nicht unter sicheren und gerechten Bedingungen leben können.“

Auf derselben Konferenz erklärte der brasilianische Delegierte Joso Gonçalves de Sousa, in dessen Land die Eigentumsverhältnisse und die sozialen Strukturen denen in Argentinien durchaus ähnelten: „... es gibt keinen Zweifel, daß es ohne Änderungen der Agrarstruktur in einigen Gegenden der Welt unmöglich sein wird, die Produktion zu erhöhen und der Land-

bevölkerung einen besseren Lebensstandard zu ermöglichen.“

Genauso klangen die Erklärungen, die von den beteiligten Staaten auf der ersten Agrarreformkonferenz abgegeben und — nach der Rückkehr nach Hause — schnell vergessen wurden. Zwar waren alle Konferenzteilnehmer aufgefordert worden, die von der Völkerfamilie festgestellten Mängel in ihren nationalen Agrarwirtschaften und die Benachteiligung der ländlichen Bevölkerung innerhalb der allgemeinen Entwicklung zu beseitigen, doch versank das Reizthema „Agrarreform“ schon bald nach der Konferenz wieder im Dornröschenschlaf, aus dem es erst 14 Jahre später für kurze Zeit erweckt werden sollte. Die Agrarreformkonferenz hatte sich letztlich des Themas nur auf theoretisch-wissenschaftlicher Ebene angenommen, die zwar lautes Denken erlaubte, Aktionen aber nicht zwangsläufig nach sich zog. Die Erkenntnis, es könne keine allgemeingültige Lösung der landwirtschaftlichen Probleme geben, entthob die einzelnen Staaten der Verpflichtung, eigene Modelle zu entwickeln. Und da die Umsetzung der — theoretisch durchaus begriffenen — Problemlösungen tiefgreifende politische und soziale Umwälzungen in den meisten unterentwickelten Ländern erforderte hätte, war die Welt — entwickelte Länder genauso wie unterentwickelte — letztlich froh, die Aufmerksamkeit wieder auf andere Bereiche lenken zu können. Je schneller und deutlicher sich in den entwickelten Ländern das „Wunder“ des Wirtschaftswachstums vollzog, desto stiller wurde es um die Agrarreform und desto einseitiger wurde Entwicklungspolitik als Industrialisierungspflicht interpretiert.

II. Die zweite internationale Konferenz über Agrarreform — 1966

Mitten in diese unbekümmerte Idylle des Industrialisierungswahns der unterentwickelten Länder platzte um die Mitte der sechziger Jahre die Bombe der Erkenntnis: Das Bevölkerungswachstum macht alle Entwicklungshilfe, alle Aufbauarbeit zunichte. Trotz der einsetzenden weltweiten Panik wurde die Lösung der drohenden Katastrophe rasch erkannt: Mehr Nahrungsmittel mußten produziert werden, um die verhältnismäßig lange Zeit, die ein Anhalten des unkontrollierten Bevölkerungs-

wachstums brauchen würde, einigermaßen unbeschadet zu überstehen.

Erst jetzt erinnerte man sich wieder an die guten Vorschläge der ersten Agrarreformkonferenz — und berief eilig für 1966 eine zweite internationale Konferenz zu diesem Thema ein. Und erfinderisch, wie der Mensch nun einmal ist, wurde eine rettende Idee für die Menschheit formuliert und — um das unvorhersehbare Ergebnis der Weltkonferenz vorwegzunehmen — dabei das eigentliche Problem der Agrarreform, nämlich die ungleichen Macht- und Besitzverhältnisse, elegant umgangen. Denn die Antwort der „World Land Reform

³⁾ Daten für Indien aus: Report for the (Indian) Congress Agrarian Reform Committee (Erscheinungsdatum unbekannt). Für Argentinien stammen die Daten aus UN-Statistiken von 1950.

Conference", die in Rom am Sitz der FAO abgehalten wurde, war nicht Agrarreform, sondern die sogenannte *Grüne Revolution*.

In seiner Eröffnungsrede rechnete der Generaldirektor der FAO B. R. Sen den 225 Delegierten aus 76 Ländern das ganze Ausmaß der drohenden Katastrophe mit Zahlen vor, von denen seine Organisation später nichts mehr wissen wollte: „Zwischen 1000 und 1500 Millionen Menschen auf der Welt leiden entweder Hunger oder sind unterernährt, und das Gleichgewicht zwischen Hunger und Nahrungsmittelangebot ist so prekär, daß eine schlechte Ernte oder Naturkatastrophe solche Hungersnöte hervorruft, wie sie erst jetzt in Indien erlebt wurden. Entwicklung in unterentwickelten Ländern muß daher bei der Landwirtschaft beginnen. Dies um so mehr, als ungefähr 70 % der Bevölkerung dieser Regionen von ihr vollständig abhängig sind, was Ernährung und andere Lebensnotwendigkeiten betrifft. Die Minimalforderungen sind ziemlich einfach zu nennen: Um auch nur knappen durch das Bevölkerungswachstum entstehenden Bedarf abdecken zu können, brauchen wir eine durchschnittliche Wachstumsrate der landwirtschaftlichen Produktion von 3 %. Zwischen 1958 und 1965 lag dieser Durchschnitt bei 2 % und in den letzten vier Jahren (also zwischen 1962 und 1966) sank er auf etwa 1 %, während die Weltbevölkerung jährlich um 2 % wuchs. Eine Wachstumsrate von durchschnittlich 3 % zwischen 1966 und 1975 erfordert erhebliche neue Anstrengungen, ist aber das äußerste zu vertretende Minimum.“⁴⁾

Mit diesen Ausführungen waren die Aufgaben der Konferenz von vornherein festgelegt. Es galt, Wachstumsraten zu produzieren, die weit über den bisherigen Durchschnitt lagen und die bemerkenswerterweise später auch fast erreicht wurden.

Die Delegierten brachten das diplomatische Meisterstück fertig, einerseits rasche und umfassende Bodenreformen zu fordern, da sie Vorbedingung der erforderlichen Produktionssteigerung seien, und andererseits die eigene mangelhafte Reformbereitschaft während der vorhergegangenen 14 Jahre geschickt zu kaschieren. Dennoch läßt der Report trotz aller Schminke bezüglich des Erfolgs versuchter Bodenreformen nichts zu wünschen übrig. „In den meisten Fällen versagten Bodenreformen, weil sie entweder nicht durchgeführt wurden oder aufgrund

mangelnder Struktur, Organisation oder Verfahren undurchführbar waren.“⁵⁾

Jetzt allerdings, angesichts der ungeheuren Menschenlawine, die man auf sich zurollen sah, erschienen Bodenreformen in weiten Teilen der Dritten Welt unvermeidbar. Und das neue Zauberwort hieß „integrierte Bodenreform“. Zwar hatte man bis dato auch schon gewußt, daß eine Umverteilung von Boden- und Wasserbesitz allein nicht hinreicht. Flankierende Maßnahmen wie die Bereitstellung erschwinglicher Kredite für Kleinbauern oder der Ausbau der ländlichen Infrastruktur waren sektoriell abgefordert betrachtet worden.

Der Dialog zwischen den verschiedenen Sektoren war entweder unterblieben oder nur äußerst spärlich gewesen. Die FAO beispielsweise besaß lange Zeit keine Soziologen unter ihren Mitarbeitern. Und auch noch relativ lange Zeit nach Einführung der „Integrierten Planung“ wurden die Fachleute benachbarter Disziplinen von den Agronomen und Ökonomen, die die Entwicklung bis dahin weitgehend gesteuert hatten, nur als lästiges Anhängsel betrachtet. Von dem Konzept der integrierten Planung versprach man sich verschiedene Vorteile. Intensivere Kenntnis über die Auswirkungen einzelner Maßnahmen sollten Fehlentwicklungen der Vergangenheit verhindern oder doch zumindest abschwächen. Und es sollte möglich werden, durch die Koordination der einzelnen Disziplinen zuerst umfassende Kenntnisse zu gewinnen und diese danach in schlüssige Konzepte und Pläne umzusetzen. In der schon zitierten Eröffnungsrede zur zweiten Agrarreformkonferenz gab FAO-Generaldirektor B. R. Sen folgende Definition der integrierten Planung: „Es ist meine Überzeugung, daß Institutionen mit all ihren technischen und menschlichen Möglichkeiten für Ausbildung und Forschung, für Vermarktung, Transportwesen und Kommunikation, für den Erhalt der Preisstabilität und der Erzielung der erforderlichen Agrarproduktion diese Punkte bei jeder Diskussion über Agrarpolitik, die auf Wachstum ausgerichtet ist, gleichermaßen im Blick haben sollten. Das ist es, was wir unter integrierter Agrarreform verstehen.“

Die drohende weltweite Hungersnot, derentwegen diese Konferenz ja überhaupt erst zustande kam, forderte von den Politikern Maßnahmen. Denn im Gegensatz zur ersten Konferenz, die ja im wesentlichen nicht über eine Bestandsaufnahme der Agrarsituation der

⁴⁾ Report for the World Land Reform Conference, Rom 1966, S. 20.

⁵⁾ Ebenda.

Entwicklungsländer hinaus gekommen war und deren Empfehlungen noch wachsw weich und verschwommen waren, war nun dieser Konferenz die Möglichkeit zu umfassenden praktischen Maßnahmen gegeben — und die Welt spürte dies auch. Es mehrten sich die Anzeichen in der Dritten Welt, daß die Völker nicht mehr geduldig ihre Situation hinnehmen wollten, sondern durchaus Veränderungen, notfalls mit Gewalt, anstrebten. Der kubanische Diktator Batista war durch die Guerrillas Fidel Castros aus dem Land gejagt worden. Trotz völliger Blockade durch die westlichen Industrieländer erzählte man sich im lateinamerikanischen Raum geradezu Wunderdinge, die der „Lider Maximo“ in kurzer Zeit für die Bevölkerung getan haben sollte. Und auch auf dem afrikanischen Kontinent und in Asien regten sich Befreiungsbewegungen, die sich, da der Westen meistens Verständnis und Hilfe verweigerte, gewöhnlich an östliche Staaten anlehnten und sich deren politische Ideen ausborgten. Der noch gezügelte, aber sich bedrohlich regende Volkszorn mußte also im Ansatz erstickt werden.

„Das Land dem Pflüger“ hieß die Parole, die die Konferenz ausgab, und es wurde ausdrücklich, wenn auch umständlich formuliert, daß in „Ländern, in denen extreme Ungleichheiten der ökonomischen Möglichkeiten bestehen, die allgemeine Entwicklungspolitik sich auf die zumindest allmähliche Behebung dieses Zustandes richten sollte, auch wenn sich solche Bestrebungen als schmerzhaft für die Interessen einiger Weniger erweisen sollten“.

Zwischen den beiden ersten Agrarreformkonferenzen hatte es unbestritten in vielen Ländern Reformansätze gegeben, die allerdings in keinem Fall die Erwartungen erfüllt hatten. Dennoch scheuten die Politiker auf offener Weltbühne nicht davor zurück, die „großen“ und oft als „revolutionär“ apostrophierten Veränderungen in ihren Ländern zu preisen und anderen Staaten zur Nachahmung zu empfehlen. Angesichts der Tatsache, daß sich die Lebensbedingungen der meisten Bewohner der ländlichen Regionen in den unterentwickelten Ländern seit der ersten Konferenz eher verschlechtert als gebessert hatten, lösten die Erklärungen vieler Konferenzteilnehmer Verwunderung aus. Dennoch liest sich der Schlußbericht der Konferenz nicht nur wie stolzes Selbstlob auf bereits Erreichtes, die Delegierten verabschiedeten auch eine gemeinsame Resolution, die einen ganzen Katalog von Empfehlungen an die Regierungen enthält — Empfehlungen, die man schon auf der ersten

Agrarreformkonferenz gehört hatte. Allerdings hatte das Ganze einen kleinen Haken. Versteckt findet sich im Schlußbericht folgender Satz: „Zum Glück für diese Konferenz und auf die Bitten der Versammelten hin haben die Delegierten die rein politischen Aspekte aus ihren Diskussionen ausgeklammert und sich allein auf die mehr technischen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen der Agrarreform beschränkt.“

Wie es gelungen war, die sachtechnischen Probleme zwar zu erörtern, den realen politischen Zusammenhang mit bestehenden Situationen jedoch zu negieren, wird wohl für alle Zeit ein Geheimnis der hohen Diplomatie bleiben. Daß die Konferenz dennoch als grandioser Erfolg in die Annalen eingehen konnte, lag mit daran, daß der Schlußbericht gar nicht erst an die Öffentlichkeit gelangte. Vorgezeigt wurden nur die absolvierte Tagesordnung und das Schlußcommuniqué, nicht aber die kommentierenden Begleittexte. Die veröffentlichten Texte waren denn auch geeignet, das erwartungsvolle Publikum voll zu überzeugen.

Die Konferenz hatte sich in drei Arbeitskommissionen gegliedert, von denen sich die erste mit Problemen der bestehenden Agrarstruktur und ihrer Reform, die zweite mit sozialen und wirtschaftlichen Aspekten der Bodenreform und die dritte mit verwaltungstechnischen, Finanzierungs- und Ausbildungsfragen beschäftigt hatten.

Zur Agrarstruktur und ihrer Reform wurde deutlich gemacht, daß es durchaus wünschenswert sein könne, verschiedene Systeme innerhalb eines Landes zu haben, von denen aber keines gegen die Würde des Menschen verstoßen dürfe: „Die Ziele einer wirklichen Bodenreform können nur erreicht werden, wenn alle Feudal- oder Semifeudalstrukturen beseitigt werden und wenn die neue Struktur ausreichende Anreize für die Bauern bereitstellt, was zum Beispiel in einem Erntepacht-System nicht gegeben ist ... Eine erfolgreiche Bodenreform schafft bei der betroffenen Bevölkerung ein neues Bewußtsein und wird das Interesse an landwirtschaftlicher Entwicklung steigern. So wird der notwendige Hintergrund für Ausbildung geschaffen, da die intellektuellen Qualitäten, der gesunde Menschenverstand und die Bereitschaft zur Anstrengung ebenso weiterentwickelt werden wie der Stolz — alles notwendige Eigenschaften für die freiwillige Annahme technologischer Veränderungen.“

Im Zusammenhang mit diesen Zielen einer Bodenreform steht die Frage nach ihrer Finan-

zierbarkeit. Unter diesen Punkt fällt nicht nur die Frage nach Entschädigungen für enteignete Großgrundbesitzer, sondern auch die Frage, in welcher Form und in welcher Höhe die neuen Eigentümer des Bodens an den Kosten der Reform beteiligt werden sollen und können. Je niedriger das bestehende Steuersystem — so wurde von der zuständigen Kommission befunden — den Landbesitz bewertet, desto höher steigt sein Wert als Renditeobjekt. Damit steigen aber auch die Ablösesummen, die der Staat den ehemaligen Eigentümern ja in jedem Fall im voraus zu entrichten hat, und indirekt durch diese Ausgaben auch die Beteiligung der neuen Landbesitzer. Andererseits, „wenn man berücksichtigt, daß das erste soziale Ziel einer Bodenreform die Einkommensumverteilung ist, dann dürfen Kompensationszahlungen an ehemalige Großgrundbesitzer in keinem Fall auf dem Niveau der Marktpreise liegen. Die Existenz niedriger Steuerveranlagung und geringer Zahlungen in der Vergangenheit — ein gewöhnlicher Zustand in unterentwickelten Ländern — hat in erster Linie die Großgrundbesitzer begünstigt und dies sollte bei der Diskussion über mögliche Kompensationszahlungen mit berücksichtigt werden ... Man sollte sich aber bewußt sein, daß eine gerechtere Steuerpolitik nur eine ergänzende Maßnahme sein kann, die aber keinesfalls in der Lage ist, eine wirkliche Bodenreform zu ersetzen. Es wäre gegen die Ziele einer ernst gemeinten Bodenreform, sollten die gedachten Nutznießer einer solchen Reform die Kosten durch eine zu hohe Besteuerung tragen müssen.“

Sowohl Steuersysteme als auch Abwicklung von Entschädigungszahlungen setzen, ebenso wie die Betreuung der Kleinbauern und Pächter, eine funktionierende Verwaltung voraus. Die zuständige Kommission der Agrarreformkonferenz erkannte deutlich, daß es bei Veränderungen der Verwaltungsstrukturen in erster Linie darauf ankommen müsse, sich an den Bedürfnissen der Zielgruppen dieser Reform zu orientieren. Verwaltung sollte aber darüber hinaus nicht allein ein passives Verhalten dieser Gruppen anstreben, sondern alle Betroffenen sollten zur Verbesserung der Administration an Problemdefinition und -lösung partizipieren können. Beteiligung schließt nach Meinung der Delegierten der Konferenz auch die Bildung unabhängiger Organisationen der Betroffenen mit ein.

Bodenreform, so stellte die Konferenz fest, beinhaltet aber nicht nur Besitzumverteilung, sondern auch die Erschließung bislang unge-

nutzter Agrarflächen. Siedlungsprojekte in Verbindung mit den schon genannten Aufgaben ließen die Zukunft der Landwirtschaft in unterentwickelten Ländern in den Augen der in Rom versammelten Agrartechniker eher rosig erscheinen: „Wenn die Umverteilung des Bodens, eine Verbesserung der Agrarstruktur, Flurbereinigung und Siedlungsprojekte sorgfältig durchgeführt werden, so könnten sie zu besseren Formen der Bodennutzung und -konservierung ebenso führen wie zur Schaffung neuer Anreize, die wiederum eine verbesserte Beschäftigungssituation, höhere Produktivität und erhöhten Lebensstandard zur Folge haben. Tritt dies ein, so könnte es einen wesentlichen Teil dazu beitragen, den Exodus vom Land in die Städte zu stoppen.“⁶⁾

Allerdings erfuhr diese positive Prognose gleich einen Dämpfer. Eindringlich weist der Bericht auf den Umstand hin, daß durch Agrarreform allein nicht das Problem der Überbevölkerung auf dem Lande oder der mangelhaften Produktion bzw. des ungenügenden Angebots von landwirtschaftlichen Arbeitsgeräten gelöst werden könne: „Diese Hemmnisse können allein durch Diversifikation der Wirtschaft in Hinblick auf die allgemeine Entwicklung überwunden werden. Dennoch: Bodenreform ist die Vorbedingung, damit ein Wandel zum Besseren und ein Fortschritt erreicht werden können.“⁷⁾

In den Bereich einer Landreform und der nötigen Diversifikation fiel auch das Problem der *Plantagenwirtschaft*, die in einigen Entwicklungsländern, wie auf der Konferenz nachgewiesen wurde, die Entwicklung behindert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht hatte. Solche Großbetriebe, die in erster Linie nicht auf die Produktion von Nahrungsmitteln für den einheimischen Markt, sondern auf exportfähige Produkte ausgerichtet waren (und sind), wurden (und werden) häufig von ausländischen Investoren betrieben, die sich weniger für die Situation des Gastlandes als vielmehr für die eigene Rendite interessieren. Plantagen waren Überbleibsel der Kolonialzeit, doch waren sie auch nach der Erlangung der Unabhängigkeit in vielen Fällen in den Händen der ursprünglichen Besitzer geblieben, deren Unternehmenspolitik sich trotz der veränderten politischen Umstände nicht gewandelt hatte. Die benötigten Fachkräfte wurden nicht aus der einheimischen Bevölkerung, sondern aus dem Ausland rekrutiert. Je stärker in den unterentwickelten Ländern wirtschaftlicher Auf-

⁶⁾ Ebenda, S. 26.

⁷⁾ Ebenda.

bau und soziale Wohlfahrt — zumindest in der Theorie — zum Mittelpunkt staatlicher Aktivitäten wurden, desto mehr wurden diese Plantagenbetriebe zu einem Dorn in den Augen der auf Unabhängigkeit und eigenständige Entwicklung bedachten Länder der Dritten Welt.

Schon bei der ersten Agrarreformkonferenz war auf die problematische Stellung der Plantagenbetriebe hingewiesen worden. In den vierzehn Jahren zwischen den beiden Konferenzen hatten sich die Schwierigkeiten aber eher noch vergrößert. Verschiedene Delegationen, vor allem aus Lateinamerika und Westafrika, wiesen darauf hin, daß Plantagen in ausländischem Besitz sich zu „Inseln moderner Landwirtschaft inmitten einer tief verarmten Bevölkerung“ entwickelt hätten. Die Konferenz erinnerte daran, daß sich die modernen Großbetriebe nicht abschotten dürften, sondern sich ihrer Verantwortung für ihre Umgebung bewußt werden sollten, um so von einer Ausbeutung ihrer nächsten Nachbarschaft zu einer für die allgemeine Entwicklung fruchtbaren Einstellung zu gelangen.

Dieser Hinweis war der einzige kleine Seitenhieb auf die Verhaltensweisen der entwickelten Länder während der ganzen Konferenz. Der Zusammenhang zwischen den Problemen der eigenen Entwicklung und den auf den Weltmärkten herrschenden Bedingungen war der Dritten Welt im Jahre 1966 offensichtlich noch nicht bewußt. Auch von ihnen wurde zu diesem Zeitpunkt Entwicklungshilfe noch als zwar notwendige, aber letztendlich doch freiwillige Almosengabe durch die Überreichen gesehen. Nur ansatzweise wurde die Frage diskutiert, ob die eigene Armut dem Reichtum der anderen vielleicht dienlich sei. Und die Industrieländer, trotz aller gegenteiligen Behauptungen noch tief im Denken des Kolonialismus verwurzelt, wiesen naturgemäß die unterentwickelten Länder nicht auf die bestehenden Ungerechtigkeiten hin, von denen sie selber so prächtig profitierten. Weltweit war man zudem der Auffassung, Entwicklung — gleich welcher Sektor von ihr betroffen sein sollte — sei mehr ein technisches als ein politisches Problem. Und technische Probleme schienen in jedermanns Vorstellung lösbar. Auch die FAO betrachtete sich in dieser Zeit als eine rein technische Entwicklungsorganisation, die, losgelöst vom politischen Geschehen, die in den Köpfen der Forscher und Denker aus der entwickelten Welt entstandenen neuen Gedanken und Programme verwaltete und bestenfalls in die Praxis umsetzte. Als sol-

che war die FAO vor allem den industrialisierten Ländern lieb und teuer. Noch im Juli 1979 wählte die deutsche Delegation anlässlich der 3. Weltkonferenz „Über Agrarreform und ländliche Entwicklung“, die Aufgaben der FAO als „Sonderorganisation“ seien rein technischer, nicht aber politischer Natur.

Zurück zur 2. Konferenz von 1966: Obwohl die Delegierten die politischen Probleme der Agrarreform ausdrücklich ausgeklammert hatten, ging von der verabschiedeten Resolution ein gewisser Druck auf die teilnehmenden Länder aus, die Beschlüsse von Rom in irgendeiner Form umzusetzen. Vielleicht wäre der Druck angesichts der wachsenden Probleme sogar stark genug geworden, einschneidende Veränderungen herbeizuführen, hätte nicht die moderne Technik die Regierungen aus dem Dilemma befreit und hätte nicht auch die FAO unfreiwillig mitgeholfen, ihnen den Kopf wieder aus der Schlinge zu ziehen. Herbeigesehnt zwar, doch von kaum jemandem erwartet, brach die sogenannte *Grüne Revolution* aus.

Agrarforschungsinstitute in Mexiko und den Philippinen hatten in jahrelanger Arbeit hochertragreiche Getreidearten entwickelt, die das Hungerproblem auf einmal als kurzfristig — und ohne Zwang zu tiefgreifenden Agrarstrukturereformen — lösbar erscheinen ließen. Die neuen Weizen- und Reisarten hatten unter den optimalen Bedingungen der Laborversuche bis zu zehnfache Ertragssteigerungen gegenüber herkömmlichen Arten erbracht. Fixe Rechner bei den unter öffentlichem Meinungsdruck stehenden Regierungen und bei der FAO, die nicht hintan stehen wollte, waren von der theoretischen Möglichkeit, binnen kürzester Frist die Weizen- und Reisproduktion zu vervielfachen, geblendet. Die Versprechen der Forscher bewirkten jedenfalls, daß Beschlüsse der zweiten Agrarreformkonferenz schnell in den Schubladen — wo ja schon die Unterlagen der ersten Konferenz lagen — verschwanden. Die neue Technologie hatte so — doch das weiß man erst seit kürzester Zeit — dem gerade neuerstarkten Bodenreformimpuls für die nächsten zwölf Jahre ihre Überzeugungskraft genommen. Schlimmer noch, nach der „Grünen Revolution“ ging es vielerorten den Kleinbauern und Pächtern noch schlechter als vorher.

Was war geschehen?

Natürlich hatten die Forscher bis zu zehnfache Steigerungsraten mit ihren neuen Weizen- und Reisarten erzielt — aber ihre Ver-

suchsfelder waren bewässert gewesen. Weltweit sind jedoch heute — 13 Jahre nach „Revolutionsausbruch“ — erst etwa 14 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche bewässert. Und daß der größere Teil dieser Flächen Eigentum großer Agrarbetriebe ist, versteht sich fast von selbst. Neben Wasser benötigten die neuen Getreidearten aber auch hohe Gaben bestimmter Düngersorten, die in genau vorbestimmten Mengen zu bestimmten Zeiten eingesetzt werden müssen. Schutz gegen Schädlingsbefall und Krankheit ist in höherem Maß erforderlich als bei den herkömmlichen Getreidearten, da viele der ertragreicheren Sorten ungleich geringere natürliche Abwehrkräfte gegen die regional unterschiedlichen Pflanzenseuchen und Schädlinge besitzen.

Hat denn die „Grüne Revolution“ in keinem Fall ihre Versprechen einlösen können?

Es hat zweifellos erhebliche Produktionssteigerungen gegeben, vor allem in Asien und Fernost. Diese wurden aber hauptsächlich auf den Feldern der Großbetriebe erzielt, da es in der Regel nur ihnen möglich war, das erforderliche Kapital für die Einführung der neuen Getreidearten und die notwendigen chemischen Produkte aufzubringen.

Statt die segensreichen Möglichkeiten der „Grünen Revolution“ zu nutzen, um die schwierigen Übergangsjahre einer tiefgreifenden Bodenreform einigermaßen unbeschadet zu überstehen, sahen die meisten Länder die Einführung der neuen Getreidearten lediglich als Alternative zu politischen Veränderungen an. „Es wird angenommen, es habe einen großen Durchbruch in der landwirtschaftlichen Produktion gegeben und daß dies in friedlicher Zusammenarbeit ohne den Zwang zu institutionellen Reformen geschehen sei. Der technische Wandel wird als Alternative zum politischen Wandel gesehen. Alle diese Vermutungen sind aber irreführend.“⁹⁾

Trotz allem gab es Länder, die sich die Empfehlungen vor allem der zweiten Agrarreformkonferenz von 1966 zu Herzen nahmen. Einige lateinamerikanische Länder haben hoffnungsvolle Ansätze gemacht, die aber im Verlauf politischer Veränderungen mehr oder weniger auf der Strecke blieben. Mexiko führte eine erste Bodenreform bereits 1910 durch, hat aber heute immer noch etwa 2 Millionen Landlose. Bolivien begann nach 1952 mit einem Bodenreformprogramm, das erfolgreich anhob,

schnell aber durch die Großgrundbesitzer hintertrieben wurde und parallel zur „Verbürgerlichung“ der Volksbewegung versandete.

Kuba setzte sein Bodenreformgesetz 1959 in Kraft, und Chile trieb seine Agrarreformvorstellungen zwischen 1964 und 1973 kräftig voran. Danach ging unter der Militärjunta das meiste Land, das von den Reformen der Christdemokraten bzw. der Allende-Regierung umverteilt worden war, wieder zurück an die ehemaligen Besitzer. Auch Peru begann 1968 unter einer verhältnismäßig progressiven Militärregierung mit einer Agrarreform. An diesem Land lassen sich die Schicksale wohl aller übrigen Reformprogramme im lateinamerikanischen Raum am besten aufzeigen. Obwohl das Militär die Anstöße zu tiefgreifenden Veränderungen auf dem Land gab, zögerte es doch aus politischen Gründen, den — legalen — Organisationen der Kleinbauern, Pächter und Landarbeiter politische Macht zuzugestehen. So waren diese Vereinigungen unfähig, zu reagieren, als durch den Militärputsch von 1975 General Velasco abgesetzt wurde und die neuen Führer systematisch begannen, die durch die Agrarreform geschaffenen Institutionen entweder kaltzustellen oder aufzulösen. Der Putsch war im „wirtschaftlichen Interesse“ des Landes erfolgt, nachdem im Gefolge der Bodenverteilung und Neuorganisation die Agrarproduktion zurückgegangen war und Anfang der siebziger Jahre auch noch die für die peruanische Wirtschaft lebenswichtigen Anchovisschwärme vor der Küste ausblieben. Durch die Reorientierung der Landwirtschaft auf exportfähige Agrarprodukte allein sei es möglich, so erklärten die Putschisten und ihre Verbündeten, dem Land die staatserhaltenden Devisen zu beschaffen. Wer die Leidtragenden dieser Maßnahmen waren, kann man sich unschwer vorstellen.

Auch die asiatischen Länder, die am stärksten unter dem Bevölkerungsdruck zu leiden haben, verkündeten Bodenreformprogramme. Eine Studie von Nitish De vom Nationalen Arbeitsinstitut in Neu Delhi aus dem Jahr 1977 kann wohl durchaus als repräsentatives Negativbeispiel für die Behandlung von Reformprogrammen in großen Teilen des asiatischen Raums angesehen werden. Anhand des Distrikts Rajasthan vollzieht dieser Report die Landreform Indiens nach: „Im November 1953 wurde ein Komitee gebildet, das die Obergrenzen für Landbesitz festlegen sollte. Diesen Bericht zu erstellen dauerte vier Jahre. Nochmals zwei Jahre dauerte es, ihn durch alle Instanzen der Legislative zu bringen. Im März

⁹⁾ K. Griffin, *The political Economy of Agrarian Change, An Essay on the Green Revolution*, London 1972, S. 2.

1960 verweigerte der Präsident seine Zustimmung. Während der nächsten dreieinhalb Jahre wurden die Regeln der Vorlage wieder geändert. Am Abend bevor sie dann endgültig in Kraft gesetzt werden sollten, erhoben die Großgrundbesitzer Klage vor dem obersten Gerichtshof. Sie verloren den Fall, und der 1. April 1965 wurde als Datum für das Inkrafttreten des Gesetzes festgelegt. Dieser Termin wurde bis Oktober 1965 verlängert. Die Durchführung wurde durch operationale Probleme von den Großgrundbesitzern verhindert; dann kamen die allgemeinen Wahlen des Jahres 1967, und deshalb mußten die Bodenreformen

warten. Die Landveräußerungen, die trotz Kenntnis der gesetzlichen Situation getätigt worden waren, wurden von der Regierung bis zum Dezember 1969 nachträglich legalisiert. So erlebt die Saga, die 1953 ihren Anfang genommen hatte, 1970 ihren Höhepunkt — zu einem Zeitpunkt, an dem der größte Teil des ehemals zu verteilenden Landes wie durch Geisterhand verschwunden war. Und das ist durchaus kein außergewöhnlicher Fall.⁹⁾

Inzwischen schreibt man das Jahr 1979 — und noch immer hat sich nichts oder nur wenig geändert. Oder doch?

III. Die dritte internationale Konferenz über Agrarreform — 1979

Wenn man den Politikern der industrialisierten Länder zuhört, dann ist die ehemals so ordentliche und ruhige Welt völlig aus den Fugen geraten. Die erdölexportierenden Staaten haben 1973 erstmals die Ölwanne eingesetzt und sich damit internationales Gehör verschafft. Die Entwicklungsländer, mittlerweile im „Entwicklungsjargon“ in Schwellenländer, „seriously affected countries“ und „meistbetroffene Länder“ (MSA's) aufgeteilt, haben sich zur „Gruppe der 77“ zusammengeschlossen und wollen dem völlig unvorbereiteten reichen Teil der Welt vor allem eine neue Weltwirtschaftsordnung abtrotzen, in der sie als gleichberechtigte Partner behandelt werden und die ihnen ungehinderten Zugang zu den Weltmärkten garantiert. Trotz dieser von den entwickelten Ländern als „impertinente Erpressung“ empfundenen Verhaltensweisen der Dritten Welt rüsteten sich über 1000 Delegierte aus 146 Ländern im Juli 1979 zur Dritten Weltkonferenz, diesmal aber „Agrarreform und ländliche Entwicklung“ (WCARRD) genannt. Aufgabe dieser Konferenz sollte es sein, ein Aktionsprogramm zu verabschieden, in dem die Regierungen der FAO-Mitgliedsländer Maßnahmen zu Veränderungen der nationalen und internationalen Agrarstrukturen, der Gesetzgebung sowie der nationalen und internationalen Verwaltungen empfohlen werden, mit denen die immer gravierender werdenden Probleme der Armut und der Unterentwicklung der ländlichen Bevölkerung in den Entwicklungsländern dauerhaft gelöst werden könnten.

Den Delegierten dieser Konferenz lagen Schätzungen der FAO vor, nach denen etwa die Hälfte der vier Milliarden Menschen auf

der Welt in den ländlichen Regionen der Entwicklungsländer leben. Eine Untersuchung der ILO aus dem Jahr 1972 belegt, daß zu diesem Zeitpunkt in den unterentwickelten Ländern etwa 1,25 Milliarden Menschen — das sind 62,5 % der ländlichen Bevölkerung dieser Regionen — als sehr arm und weitere 700 Millionen (35 %) als völlig mittellos anzusehen waren. Gegenüber einer entsprechenden Untersuchung des Jahres 1963 bedeutet dies eine globale Vergrößerung der Zahl der Armen und Mittellosen um 10,5 bzw. 6,5 %. Seit Anfang der siebziger Jahre stieg die Zahl der Unterernährten weltweit um 15 %, so daß in einer Zeit, die internationale Menschenrechtsjahre, Bevölkerungs-, Frauen- und Kinderjahre beug, immer noch mehr als 450 Millionen Menschen — das sind mehr als 10 % der Weltbevölkerung — hungern. Die Landbevölkerung in der Dritten Welt wuchs trotz starker Landflucht in die urbanen Ballungszentren zwischen 1965 und 1975 um 320 Millionen Menschen, während in der gleichen Zeit die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche nur um 61 Millionen Hektar oder 8 % auf 750 Millionen Hektar zunahm.

Nach den Erfahrungen der ersten beiden Agrarreformkonferenzen sollte man annehmen, daß solche Schreckensbilder das reiche Drittel der Welt nicht sonderlich bewegen können. Die Erwartungen bezüglich dieser Konferenz waren denn auch eher gedämpft.

Und doch war schon die Ausgangsposition dieser Konferenz anders als die aller vorange-

⁹⁾ Nitish De, *Adaptation of Traditional Systems of Agriculture in a Developing Economy*; National Labour Institute, Neu Delhi 1977, S. 3.

gangenen. Wichtig ist, daß die Dritte Welt aus der Rolle des passiven „Sich-entwickeln-Lassens“ in eine aktive, auf eigenen Konzeptionen basierende Rolle umgestiegen ist. Man hat erkannt, daß ohne eine gewisse Eigenverantwortung für die Entwicklung sich nichts wirklich bewegen kann. Der zweite Unterschied war, daß die politischen Aspekte — sehr zum Mißfallen der Industriestaaten — nicht mehr ausgeklammert, sondern ausdrücklich in die Verhandlungen einbezogen wurden. Damit wurde — auch von seiten der FAO — anerkannt, daß es sich nicht um rein technische, sondern eben in erster Linie um politische Willensbildungsprobleme handelte, wenn Agrarreformen bisher nicht oder nur mangelhaft durchgeführt wurden. Drittens wurde der Gefahr des bloßen Austausches freundlicher Floskeln durch den Entwurf eines detaillierten Aktionsprogramms begegnet, das auf fünf vorangegangenen Regionalkonferenzen der FAO erarbeitet worden war. Dieses Programm wurde von der Konferenz verabschiedet und birgt in sich einigen Sprengstoff, auch wenn es durch zahlreiche Vorbehalte vor allem seitens der industrialisierten Länder etwas verwässert worden ist.

Als Grundvoraussetzung einer funktionsfähigen landwirtschaftlichen Entwicklungspolitik wurden tiefgreifende Agrarstrukturreformen angesehen. In der Hauptsache bedeutet dies zunächst einmal die Beendigung der oft extrem ungleichen Verteilung der Verfügungsgewalt über Boden und Wasser. Die Bedeutung dieser Forderung kann erst ermessen werden, wenn man bedenkt, daß 1973 in Lateinamerika die Großgrundbesitzer zwar nur 2 % der Landbevölkerung ausmachten, doch 47 % des gesamten landwirtschaftlichen Kulturlandes besaßen und ein durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen von 2560 Dollar erzielten. Die Kleinbauern und Pächter machten dagegen 70 % der Landbevölkerung (85 Millionen Menschen) aus, verfügten jedoch nur über 2,5 % des Bodens und erwirtschafteten ein durchschnittliches Einkommen von 115 Dollar.

Agrarreform bedeutet ebenso die Verhinderung weiterer Zersplitterung landwirtschaftlicher Betriebe in nicht mehr existenzfähige kleine Einheiten infolge von Erbgesetzen und nationalen Teilungsgewohnheiten. Neu geregelt werden muß auch der Zugang zu der zweiten Grundvoraussetzung für landwirtschaftliche Produktion, dem Wasser. Fast alle Entwicklungsländer leiden unter akutem Mangel an Bewässerungssystemen. Nach einer FAO-

Schätzung wird mehr als die Hälfte der 92 Millionen Hektar bewässerten Bodens in diesen Regionen zu weniger als 50 % ihres Ertragspotentials genutzt.

Eine Agrarstrukturreform ohne Veränderung der sozialen Rahmenbedingungen — ein weiterer Schwerpunkt des Aktionsprogramms — wäre zum Scheitern verurteilt. Gefordert wird eine aktive Teilnahme der Betroffenen an der Formulierung der Entwicklungsprogramme und deren Durchführung. Wirksame Teilnahme ist aber nur durch ein umfassendes Bildungsprogramm zu erreichen. Nach vorliegenden Zahlen waren Anfang der siebziger Jahre in den 25 am wenigsten entwickelten Ländern 80 % der Menschen des Lesens und Schreibens unkundig. Prognosen lassen erwarten, daß 1980 immer noch rund 240 Millionen Kinder zwischen fünf und vierzehn Jahren nicht zur Schule gehen werden und weltweit die Zahl der Analphabeten etwa 820 Millionen erreichen wird. Das heißt nicht nur, daß diese Zahl in den vergangenen drei Jahren um 20 Millionen gestiegen ist, sondern auch, daß nur aufgrund mangelnder Bildung mehr als ein Fünftel der Weltbevölkerung behindert ist, am politischen Willensbildungsprozeß teilzunehmen. Diese Teilnahme erfordert nicht nur die Möglichkeit politischer und ökonomischer Zusammenschlüsse der Betroffenen ohne Eingriffe des Staates in ihre Grundrechte, sondern auch die Gleichberechtigung der Frauen in allen sozialen und wirtschaftlichen Bereichen. Ihnen muß nach den Empfehlungen der Konferenz berufliche Chancengleichheit und die Verfügungsmöglichkeit über Eigentum und Produktionsmittel verschafft werden. Das für die Sozialprogramme benötigte Personal ist von den Staaten auszubilden und den jeweiligen Organisationen zur Verfügung zu stellen.

Die bestehenden Pachtgesetze sind entweder völlig aufzuheben (in diesem Fall würden die Pächter zu Eigentümern) oder wären zumindest so zu verändern, daß eine weitere Ausbeutung durch den Verpächter ausgeschlossen wird.

In dieses Programm gehört als ein wesentlicher Bestandteil auch die Verbesserung der ländlichen Infrastruktur. Dazu zählen neben Schulen, Krankenhäusern und sozialen wie landwirtschaftlichen Beratungsstellen auch Straßen und Handelskanäle. Denn in Gegenden, die während eines Teils des Jahres durch klimatische Bedingungen von der Außenwelt abgeschnitten sind, ist für die kleinen Bauern und Pächter die Notwendigkeit einer höheren

betrieblichen Produktivität nicht einsichtig, weil sie bei der Verteilung agro-ökonomischer Produktionsmittel wie Dünger und ertragreicherem Saatgut nur unzureichend berücksichtigt werden und in ihrer näheren Umgebung keinen Markt finden, auf dem sie ihre Produkte absetzen können. Finanzschwache Kleinbauern müssen durch ein Kreditsystem, das sich in die unterentwickelten ländlichen Gebiete erstreckt, in ihrer Finanzplanung beraten und mit Krediten zu vertretbaren Konditionen versorgt werden. Infrastrukturmaßnahmen helfen auch, in ländlichen Gebieten weiterverarbeitende Agro-Industrien mittlerer Größe aufzubauen, die nicht nur Arbeitsplätze schaffen, sondern neben traditionellen Vermarktungswegen den Kleinbauern zusätzliche Absatzchancen eröffnen.

In den Entwicklungsstrategien der einzelnen Länder sollte nach Vorstellung der Konferenz der Agrarsektor Vorrang haben und in diesem Sektor sollten die Bedürfnisse der Kleinbauern und Pächter besondere Berücksichtigung finden. Um den Landwirten — zumindest in der Aufbauphase — keine ökonomischen Knüppel zwischen die Beine zu werfen, sollte ihnen sowohl für Produktionsmittel als auch für ihre Erzeugnisse eine möglichst hohe Preisstabilität garantiert werden. Die Garantie „lohnender Verkaufspreise“ gilt mit Recht als einer der stärksten Anreize zur Mehrproduktion, während die Forderung nach stabilen Produktionsmittelpreisen sich für die Dritte Welt als Bumerang erweisen könnte. Da diese Produkte auch weiterhin importiert werden müssen, bedeutet Stabilität nichts anderes als Subvention — und die Verschiebung des Defizits in den sowieso schon gespannten Handelsbilanzen dieser Länder in eine andere, nicht minder schmerzhaft Position.

Auf den Widerstand der Industrieländer stießen nicht nur die erneute Forderung nach Erfüllung der 0,7 % Marge des Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfe, sondern auch die Vorstellungen der Dritten Welt, einen Passus in das Aktionsprogramm einzufügen, der es ihnen künftig erlauben soll, ausländische Wirtschaftsobjekte ebenso wie einheimischen Besitz notfalls im Sinne der Reformen zu verstaatlichen und dafür eine der „wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechende Entschädigung zu zahlen“.

Vor allem in diesen Punkten des Aktionsprogramms, die auch die schon bekannte Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung enthalten, zeigte sich die künftige Haltung der Industrieländer in der Entwicklungs-

hilfe. Während fast allen Punkten des Aktionsprogramms, die Aktivitäten von den Entwicklungsländern selbst fordern, zugestimmt wurde, gaben die reichen Länder zu vielen sie selbst betreffenden Absätzen des Programms ihre Zustimmung nur unter Vorbehalten, erkannten sie also den verabschiedeten Text in der vorliegenden Form nicht an.

Verschwindet auch dieses Programm wie seine Vorgänger in der berüchtigten Schublade? Hier scheint die Welt doch etwas hinzugelernt zu haben. Zumindest enthielt das verabschiedete Aktionsprogramm die Aufforderung an den Generalsekretär der FAO, Beobachtungs- und Durchführungsprogramme zu erarbeiten. Ein solches Durchführungsprogramm nahm im November 1979 die 20. Vollkonferenz der FAO an. Es sieht nicht nur Maßnahmen seitens der Regierungen und Organisationen, sondern auch eine kontinuierliche Beobachtung und Auswertung der erzielten Fortschritte vor.

Die Hauptverantwortung für die Entwicklung von Indikatoren, die den Fortschritt zu messen in der Lage sind, liegt ebenso bei den einzelnen Ländern wie der Aufbau von Beobachtungs- und Evaluierungssystemen. Allerdings wird den mit Entwicklungshilfe befaßten UN-Organisationen und der FAO im besonderen die Aufgabe zugewiesen, die Länder nicht nur aktiv zu unterstützen, sondern durch bessere Koordination der Tätigkeiten der einzelnen Organisationen und durch die Bereitstellung von Finanzmitteln die Agrarreform und ländliche Entwicklung voranzutreiben. Ein erster freiwilliger Fonds, den die FAO eingerichtet hat, soll einen Umfang von 20 Millionen Dollar haben.

Also doch der lang erwartete Durchbruch? Sicherlich gibt es für diese Annahme einige Anzeichen, die einen gewissen Optimismus zulassen, auch wenn man sich davor hüten sollte, schnelle Veränderungen zu erwarten.

Interessant ist es, das WCARRD-Aktionsprogramm (Agrarreform und ländliche Entwicklung) vor dem historischen Hintergrund der Resolution 370 (VIII) des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen vom 7. September 1951 zu lesen. Diese Resolution bezieht sich auf den ersten Bericht zur Situation der Landwirtschaft in unterentwickelten Ländern: „Mängel der Agrarstruktur als Hemmnisse der landwirtschaftlichen Entwicklung.“

Obwohl — oder gerade weil — von dieser Resolution seit langem niemand mehr spricht, sei

es gestattet, einen Vergleich zwischen dem Text dieser Resolution und dem Aktionsprogramm der Dritten Weltkonferenz vorzunehmen.

Der ECOSOC schrieb vor nunmehr 28 Jahren im dritten Absatz unter Punkt a), er empfehle den Regierungen, "... den Besitzanspruch des Bauern auf das Land zu sichern, damit er einen Anreiz dazu hat, die Produktivität zu erhöhen und die Ressourcen des Landes bewahrend zu nutzen".

Unter Absatz II.B.iii empfiehlt das WCARRD-Aktionsprogramm, Maßnahmen einzuleiten, "... die die Sicherheit des Besitzes für Pächter stärken ...".

Absatz 3 e) der ECOSOC-Resolution legt den Regierungen nahe, "nationale und lokale Institutionen einzurichten oder auszudehnen, die landwirtschaftliche Kredite zu angemessenen Zinssätzen vergeben. Gesetzliche oder verwaltungstechnische Maßnahmen sollen ergriffen werden, die die ländliche Verschuldung abzubauen helfen."

Das Aktionsprogramm wiederum legt unter V.B.iii den Regierungen Maßnahmen nahe, um "öffentliche oder private Kreditsysteme einzurichten, die den Umfang der zur Verfügung stehenden Kredite für ländliche Produzenten vergrößern und die ihre Geschäftspraktiken an den Bedürfnissen der Kleinbauern für Haushalts-, Konsum- und Produktionskrediten orientieren und die helfen, die Verschuldung von traditionellen Geldverleihern aufzuheben".

Artikel 3 m) und o) der ECOSOC-Resolution: "Programme gegen das Analphabetentum und allgemeine Ausbildungsprogramme in ländlichen Gegenden sollen geschaffen werden. Einrichtungen für die technologische und wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung der Farmer in Hinblick auf Landwirtschaft und ländliches Leben sollen eingerichtet oder ausgebaut werden, z. B. durch Außendienststellen und Modellfarmen."

WCARRD-Aktionsprogramm VII.A.iii: "Programme für unformelle Ausbildung sollen verstärkt werden, wobei besondere Berücksichtigung finden sollen: Alphabetismus, Gesundheit, Hauswirtschaft, Ernährung, Familienplanung, Agrargesetzgebung, Rechtshilfedienste, Management von Farmen und Kooperativen. Diese Programme sollen darauf ausgerichtet sein, Wissensstand und Erfahrung der Bauern zu heben."

Weitere Ähnlichkeiten ließen sich leicht finden. Die Empfehlungen der dritten Weltkonferenz sind zwar etwas detaillierter ausgefallen, weisen jedoch keine wesentlichen Unterschiede auf. Teilweise formulierten der ECOSOC und die Weltkonferenz sogar im Wortlaut deckungsgleich.

Nach fast dreißigjähriger landwirtschaftlicher Entwicklungshilfe schließt sich der Kreis. Die Welt steht wieder da, wo sie nach dem Zweiten Weltkrieg schon einmal war — allerdings unter veränderten Voraussetzungen, was das Wissen um Zusammenhänge und das stille Drama der Fakten anlangt.

Jutta Kneißel: Frißt uns die Landwirtschaft? Die Grenzen der europäischen Agrarpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/80, S. 3—14

Die Finanzierung der Agrarüberschüsse der Europäischen Gemeinschaft entwickelt sich zu einem Faß ohne Boden. Spätestens ab 1981 sind sie aus den normalen Haushaltsmitteln der EG nicht mehr finanzierbar. Ursache hierfür ist ein historisch gewachsenes Subventionssystem, das den Bauern durch ein System von Preis- und Absatzgarantien jegliches Produktions- und Vermarktungsrisiko nimmt. Durch garantierte Mindestpreise werden zudem Großbetriebe, die mit den niedrigsten Kosten produzieren, am meisten begünstigt.

Mit Hilfe eines enormen und ständig steigenden Mitteleinsatzes gelang es zwar, in der Landwirtschaft deutlich höhere Produktivitätssteigerungsraten zu erzielen als in der gewerblichen Wirtschaft. Es gelang aber weder, das Einkommensgefälle zwischen landwirtschaftlichen Betrieben eines Landes noch zwischen einzelnen Regionen innerhalb der EG abzubauen. Das Einkommensgefälle hat sich im Gegenteil eher vergrößert.

Der gemeinsame Agrarmarkt, der seit seiner Einführung auf ständige Kritik bei den Verbraucherverbänden stieß, gerät jetzt an deutlich erkennbare Grenzen. Anzeichen hierfür sind zum einen die Ablehnung des Haushalts der EG für 1980 durch das Europäische Parlament im November 1979, zum anderen die Weigerung Großbritanniens, seinen Beitrag zum EG-Haushalt weiterhin zu zahlen, zum dritten die Weigerung der Staats- und Regierungschefs der EG, den ordentlichen Haushalt der EG zur Finanzierung der Agrarüberschüsse weiter aufzustocken.

Zu einer Überwindung der Krise genügt es nicht, allein an Symptomen zu kurieren, wie es z. B. die EG-Kommission mit Sparvorschlägen versucht. Es ist statt dessen erforderlich, das Subventionssystem grundlegend zu ändern, in dem man allmählich von einer Preis- zu einer direkten Einkommenssubvention übergeht. Zur Überwindung der größer werdenden strukturellen Schwierigkeiten ist darüber hinaus eine Verbesserung der Agrarstrukturen nötig. Das Problem der regionalen Unterentwicklung läßt sich durch Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik jedoch allein nicht lösen. Dauerhaften Erfolg verspricht hier nur eine langfristige globale Entwicklungspolitik. Eine umfassende Konzeption ist um so erforderlicher, als der Beitritt Griechenlands und der beabsichtigte Beitritt von Spanien und Portugal die bestehenden Ungleichgewichte noch vergrößern wird.

Otto Matzke: Die Gemeinsame Agrarpolitik — Belastung für das Nord-Süd-Verhältnis?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/80, S. 15—31

Im Innenverhältnis hatte die EWG die Abschaffung aller Subventionen, Mengenregulierungen und anderer Handelshemmnisse zum Ziel. Im Außenverhältnis wollten die Mitgliedsstaaten nach Artikel 110 des Vertrags von Rom zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handel und zum Abbau der Zollschränken beitragen. Für den Handel mit Agrarerzeugnissen sind diese Absichten bisher nicht verwirklicht worden. Der Hochprotektionismus der EG macht es auf dem Agrargebiet den Entwicklungsländern unmöglich, ihre natürlichen Standortvorteile auch nur annähernd auszunützen. Einerseits werden die Exporte der Entwicklungsländer wesentlich erschwert. Andererseits beeinträchtigen die hochsubventionierten Überschubexporte der EG-Länder in die Weltmärkte die Wettbewerbsfähigkeit anderer Lieferanten. Die Entwicklungsländer werfen der EG vor, daß sie, soweit es sich um den industriellen Bereich handelt, für internationale Arbeitsteilung und Freihandel plädieren, während sie auf dem Agrarsektor eine hochprotektionistische Politik betreiben.

Das Präferenzsystem der EG zugunsten der Entwicklungsländer beinhaltet für Agrarprodukte nur bescheidene Zollkzessionen, die keine substantielle Verbesserung des Marktzugangs für die Entwicklungsländer gebracht haben. Vielfach handelt es sich um Scheinkzessionen, die die Belange derjenigen unberührt lassen, welche an der Aufrechterhaltung des Status quo interessiert sind.

Die Lomé-Abkommen von 1975 und 1979 mit 58 Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im pazifischen Ozean („AKP-Staaten“) bringen den AKP-Staaten auf dem Agrargebiet zusätzlich zu dem System allgemeiner Präferenzen weitere Zugeständnisse, die aber von den begünstigten Ländern als unzureichend angesehen werden, insbesondere soweit es sich um tropische Produkte handelt. Das Lomé-„Modell“ wird als ein System der regionalen Präferenzdifferenzierung von den nicht assoziierten Entwicklungsländern eindeutig negativ beurteilt und ist daher bei weltweiter Betrachtung ein fragwürdiges Instrument der Entwicklungspolitik.

Als enttäuschend empfinden die Entwicklungsländer auf dem Agrarsektor die Ergebnisse der im Rahmen des GATT — in der sogenannten Tokio-Runde — geführten Verhandlungen. Sie sind auch davon überzeugt, daß der Abschluß eines Internationalen Weizenabkommens vor allem an der restriktiven Haltung der EG gescheitert ist, welche das Ziel eines stabilen Binnenmarkts mit Absatzgarantien zu Hochpreisen für die eigenen Erzeuger in den Vordergrund stellt und nicht gewillt ist, zur Stabilisierung der Weltmärkte beizutragen.

Die EG sieht in den Weltmärkten in erster Linie Abladeplätze für ihre Überschüsse, die mit hohen Subventionen exportiert werden. Im Rohstoff-Ausschuß der FAO und in der FAO-Konferenz Ende 1979 wurde eine besondere Animosität der Entwicklungsländer gegen die EG-Agrarpolitik deutlich.

Mit einem schnellen und grundlegenden Kurswechsel in der EG-Agrarpolitik ist nicht zu rechnen. Das weitere Funktionieren der Brüsseler Agrarpolitik ist allerdings davon abhängig, ob es auch weiterhin gelingen wird, die gewaltigen finanziellen Mittel zur Aufrechterhaltung des Subventionssystems aufzubringen. Unter diesem Blickpunkt erscheint es nicht ausgeschlossen, daß Einzelmaßnahmen zur Drosselung der Agrarüberschüsse getroffen werden.

Johannes von Dohnanyi: Landreform in der Dritten Welt — am Ende doch noch?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/80, S. 33—45

Die „Weltkonferenz über Agrarreform und ländliche Entwicklung“, die im Juli 1979 am Sitz der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) in Rom stattfand, gibt Anlaß, darüber nachzudenken, was auf diesem Gebiet während der letzten dreißig Jahre eigentlich geschah.

Die einseitige Verlagerung des entwicklungspolitischen Schwerpunktes auf eine verstärkte Industrialisierung der Dritten Welt hat lange Zeit vergessen lassen, daß die erste internationale Konferenz über die Situation der Landwirtschaft in den unterentwickelten Ländern bereits Anfang der fünfziger Jahre in den Vereinigten Staaten stattfand. Geblendet von dem unaufhaltsam scheinenden Aufschwung der industrialisierten Länder nach dem Zweiten Weltkrieg, versprach sich die Welt die Lösung aller Probleme der Entwicklungsländer binnen kurzer Zeit durch die Übernahme eben jenes Modells der reichen Länder.

Erst die drohende Überbevölkerung der Erde und das sich daraus ergebende Gefahrenpotential verheerender Hungerkatastrophen ließen die Verantwortlichen Mitte der sechziger Jahre sich wieder auf die Landwirtschaft als zentralen wirtschaftlichen Faktor der Dritten Welt zurückbesinnen. Auf einer zweiten Weltkonferenz über Agrarreform im Jahre 1966 in Rom wurden unter dem Gesichtspunkt notwendiger Nahrungsmittelproduktionssteigerungen Empfehlungen zu Landreformen an die einzelnen Regierungen erarbeitet, die unter Umständen wenigstens teilweise zu Erfolgen hätten führen können, hätte nicht die „Grüne Revolution“ die Politiker aus dem Dilemma des Handlungszwanges befreit. Die Züchtung neuer ertragreicher Getreidearten versprach in kurzer Zeit die Lösung der anstehenden Probleme, ohne daß auf politisch komplizierte und schwer durchsetzbare Maßnahmen von Landreformen hätte zurückgegriffen werden müssen. So darf es nicht verwundern, daß auch die Konferenz von 1966 ausging wie das Hornberger Schießen. Die siebziger Jahre brachten insofern entscheidende Veränderungen, als die betroffenen Bevölkerungen sich mehr und mehr gegen das ihnen von einer kleinen mächtigen Oberschicht oktroyierte Los zu wehren begannen. Die dritte „Weltkonferenz über Agrarreform und ländliche Entwicklung“ wurde von den meisten Regierungen nicht mehr als agrartechnische, sondern als hochpolitische Konferenz verstanden, auf der verfahrenstechnische Probleme nurmehr von sekundärer Bedeutung waren. Die detaillierten Empfehlungen der Weltkonferenz an alle beteiligten Parteien des Entwicklungsprozesses und die wachsende politische Kraft der Dritten Welt als ganzer wie auch der betroffenen Bevölkerungen lassen einen ersten Lichtstreif nach dreißigjähriger Landreformwirrnis erkennen.