

## **Tropenlandwirtschaft und europäischer Agrarmarkt - Wettbewerb der Agrarsysteme -**

ALOIS BASLER

Institut für landwirtschaftliche Marktforschung

### **1 Einführung**

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Europa und der "Dritten Welt" - und die wissenschaftlich und politisch motivierte Diskussion darüber - sind seit Beginn der 60er Jahre durch die Sorge geprägt, die wachsende Bevölkerung zu ernähren und Hungerkrisen zu vermeiden. Hat man in einer anfänglichen Euphorie noch geglaubt, mit einer massiven Förderung der Ausbildung der Menschen, mit Investitionen in den Produktionsapparat und in die Infrastruktur und mit einer Intensivierung des Handels mit den industrialisierten Ländern diesen Problemen schnell Herr zu werden, hat sich seit Mitte der 70er Jahre eine gewisse Ernüchterung eingestellt. Allzusehr wurde klar, daß die so notwendige Steigerung der Produktion von Nahrungsmitteln und ihre Vermarktung nicht nur und auch nicht primär eine Funktion der Höhe der Investitionen ist.

Dieser Einsicht folgend, haben die europäischen Länder und die Europäische Union (EU) die Formen und Instrumente der Zusammenarbeit mit der Dritten Welt weiterentwickelt, erweitert und versucht, sie neuen Erfordernissen anzupassen. Programme der landwirtschaftlichen Förderung und der Ernährungssicherung wurden entworfen und in die Tat umgesetzt. Über handelspolitische Sonderregelungen wurden den Entwicklungsländern oder einzelnen Gruppen wie etwa den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP) Präferenzen für den Zugang zum europäischen Markt eingeräumt, der ansonsten nachhaltigen Beschränkungen unterworfen ist. Über Maßnahmen der Preisstabilisierung im Rahmen der internationalen Rohstoffabkommen sowie durch die Programme zur Stabilisierung der Exporterlöse des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der EU wurde versucht, die Risiken, die sich für die Entwicklungsländer aus den Preis- und Erlösfuktuationen auf den Märkten für tropische Agrarprodukte ergeben, etwas zu mindern.

Vergleicht man die Ansprüche und Erwartungen, die Anfang der 70er Jahre an die Preisstabilisierung gestellt wurden, mit dem, was heute übriggeblieben ist - ein einziges funktionsfähiges Warenabkommen, nämlich jenes für Naturkautschuk -, so kann man mit Fug und Recht von einem Mißerfolg sprechen. Die Erlösstabilisierung konnte länger durchgehalten werden. Aber auch diese Maßnahme wird ihrem Anspruch eigentlich nicht mehr gerecht, weil die Erlöse aus dem Export landwirtschaftlicher Produkte tatsächlich seit Beginn der 80er Jahre nicht, wie angenommen, um eine ansteigende oder zumindest auf demselben Niveau verharrende Gerade

schwanken, sondern für viele Länder und für eine Reihe von Produkten eine sinkende Tendenz aufweisen oder auf einem extrem niedrigen Niveau verharren, ohne eigentlich zu schwanken. Ein Wachstum der Exporterlöse wäre somit wichtiger als ihre Stabilisierung.

Wie ist angesichts dieser Erfahrungen die Zukunft der Kooperation zwischen Europa und den Entwicklungsländern auf dem Agrar- und Ernährungssektor zu sehen und wie werden sich mögliche Korrekturen der EU-Agrarpolitik auf ihre gesamtwirtschaftliche Entwicklung auswirken?

### **2 Agrarprotektionismus und Chancen einer Liberalisierung**

#### **2.1 Schutz der EU-Landwirtschaft und Agrarhandel mit Entwicklungsländern**

Wenn die Gestaltung der Beziehungen und Verknüpfungen zwischen den Landwirtschaften Europas und der "Dritten Welt" zur Diskussion steht und Kooperationsmöglichkeiten ausgelotet werden, denkt man zunächst an die traditionellen und durch Komplementarität des Güterangebots gekennzeichneten Handelsbeziehungen zwischen diesen beiden Regionen. Es ist durch den Sachverhalt geprägt, daß das vergleichsweise dichtbesiedelte Europa seinen Bedarf an Agrar- und Ernährungsgütern aus klimatischen, aber auch aus Kostengründen nur zum Teil decken kann und sich einen großen Teil der Güter aus anderen Regionen und unter anderem auch aus Entwicklungsländern beschaffen muß. Europa hat seinerseits Industriegüter anzubieten, für die die Entwicklungsländer einen wachsenden und dringenden Bedarf artikulieren.

Im Gegensatz zu diesem Austauschmuster wurde jedoch im Interesse der Sicherung der Einkommen der Landwirte Europas in der EU ein Agrarschutz etabliert, der diese Austauschbeziehungen tiefgreifend verändert hat. Zwar wird die Nachfrage nach Kaffee, Kakao, Tee und tropischen Früchten nach wie vor und in vollem Umfang durch Importe aus Entwicklungsländern gedeckt. Diese Märkte zeichnen sich durch eine komplementäre Beziehung zwischen Europa und der "Dritten Welt" aus. Bei anderen Produkten, die vormals aus den Tropen bezogen wurden, hat die EU jedoch unter dem Schutz der Agrarpolitik die Erzeugung nachhaltig ausgeweitet, wie etwa bei Reis, Zucker, Ölsaaten und Speiseölen, oder es wurden chemisch erzeugte Ersatzstoffe gefunden, die Kautschuk, Baumwolle und Sisal zum Teil ersetzen konnten. Für Zucker hat die EU schon in der zweiten Hälfte der 70er Jahre und für Getreide und tierische Veredelungsprodukte zu

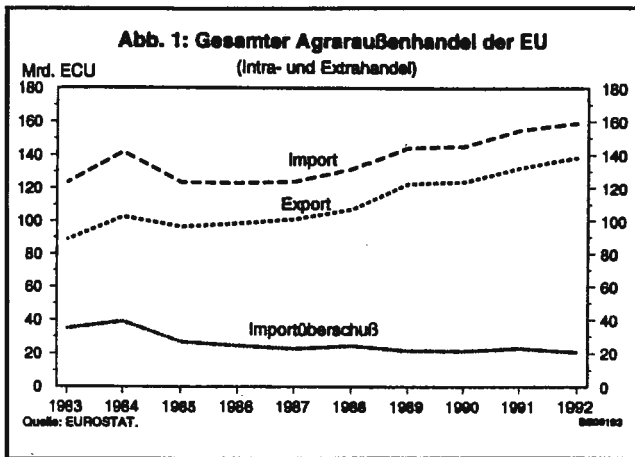


Schaubild 1

Beginn der 80er Jahre einen Selbstversorgungsgrad von 100 % erreicht.

Die Entwicklung der Produktion hat den Außenhandel der EU mit Agrarprodukten nachhaltig beeinflusst. Die Aus- und Einfuhren und somit der Handel der EU insgesamt sind weiterhin angestiegen (Schaubild 1). Es hat jedoch eine Handelsumlenkung zugunsten des Binnenhandels stattgefunden. Die Importe aus Drittländern weisen eine rückläufige Tendenz auf, während die Exporte in Drittländer angestiegen sind. Der Importüberschuß ist somit rückläufig (Schaubild 2). Diese Tendenz ist auch im Handel mit Entwicklungsländern (Schaubild 3) insgesamt und mit den AKP-Ländern (Schaubild 4) anzutreffen, wenn sie gegenüber diesen Ländergruppen auch nicht so stark ausgeprägt ist.

Gegenüber Entwicklungsländern ist der Deckungsgrad der Importe durch die Exporte von 46 % im Jahre 1983 auf 52 % im Jahre 1992 angestiegen.

Gravierender als der zunehmende Selbstversorgungsgrad der EU ist jedoch die Tatsache, daß die EU-Länder selbst immer stärker Exporte tätigen, die in Konkurrenz zum Absatz der Entwicklungsländer in Drittländern stehen. Zucker ist ein

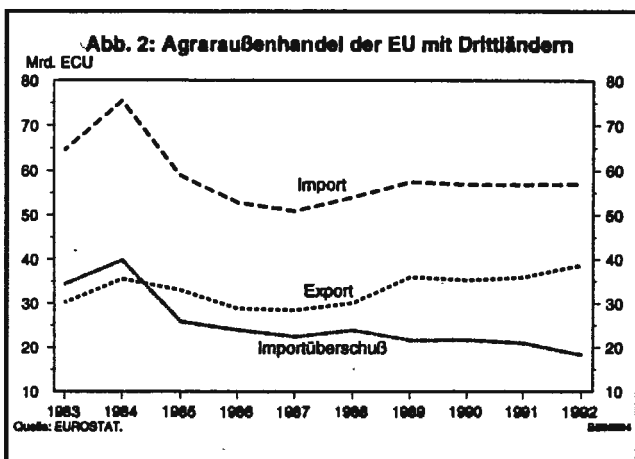


Schaubild 2

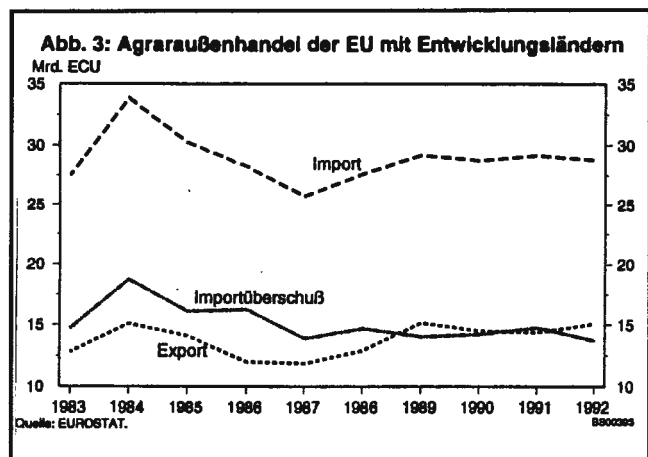


Schaubild 3

besonders herausragendes Beispiel. Die EU, die vor 20 Jahren Nettoimporteur von Zucker war, hat als Folge der Preisstützung im Innern und der Bereitstellung von Exporterstattungen inzwischen einen Anteil am Weltexport von 25 %, obwohl die Produktionskosten weit über dem Niveau der traditionellen Zuckerexportländer der "Dritten Welt" und weit über dem Weltmarktpreis liegen. Zeitweilig überstieg der Zuckerpreis in der EU den Weltmarktpreis um mehr als 100 %.

## 2.2 Mögliche Effekte einer Liberalisierung der Agrarmärkte für die Gruppe der Entwicklungsländer

Anderson und Tyers (1991) haben die weltweiten Auswirkungen der EU-Agrarpolitik untersucht und sich dabei auf das Konzept der neoklassischen Wohlfahrtstheorie gestützt. Die Ergebnisse sind in Übersicht 1 dargestellt. Sie weist die Gewinne und Verluste der Produzenten und Verbraucher verschiedener Länder und Regionen aus, die durch Interventionen der EU auf den Agrarmärkten und somit durch ein Abweichen der tatsächlichen Preise von den hypothetischen Marktpreisen verursacht werden. Es zeigt sich, daß die EU-

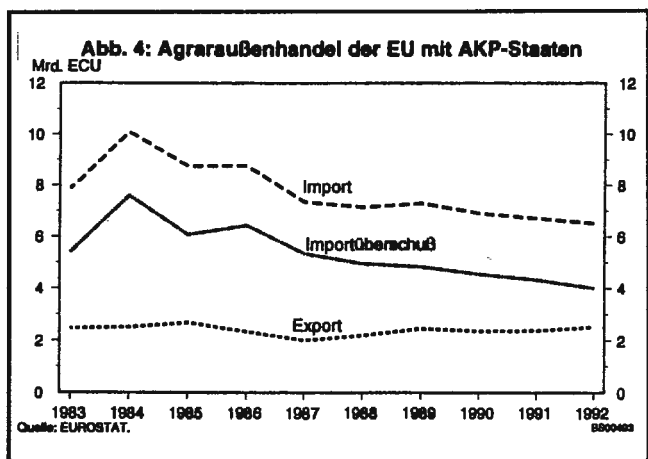


Schaubild 4

Agrarpolitik den Konsumenten eine hohe Belastung abverlangt. Die Kosten der Preisstützung für Agrarprodukte werden größtenteils durch die Verbraucher getragen. Ihre Verluste werden mit 55 Mrd. US-Dollar beziffert. Die Produzenten der EU dagegen haben einen Gewinn in Höhe von 47 Mrd. US-Dollar zu verzeichnen. In den anderen Ländern und auch in den Entwicklungsländern tritt ein gegenteiliger Effekt ein. Die Konsumenten gewinnen, weil durch die produktionssteigernden Effekte der EU-Agrarpolitik die Agrarimporte der EU sinken und die Exporte steigen und somit die Weltmarktpreise eine sinkende Tendenz aufweisen. Die Entwicklungsländer können somit auf den Weltmärkten Agrarprodukte zu niedrigeren Preisen erwerben als dies ohne die Stützungsolitik in der EU der Fall wäre. Die Produzenten der Entwicklungsländer dagegen werden stark benachteiligt. Sie erhalten für einige ihrer Produkte niedrigere Preise, als sie ohne den EU-Schutz erhielten. Mögliche Produktionsanreize werden dadurch unterbunden. In vielen Ländern dieser Gruppe haben Getreide-, Fleisch- und Zuckerimporte die lokalen Produkte teilweise verdrängt.

Bei der Bewertung dieser Analyseergebnisse ist darauf hinzuweisen, daß es sich um stark aggregierte Berechnungen handelt, die eine Reihe von Schätzwerten enthalten. Die Verteilung von Verlusten und Gewinnen einer Stützung der Agrarpreise sind nicht mit derselben Genauigkeit gegeben, wie man aus den errechneten Zahlenwerten erwarten könnte. Sie weisen jedoch auf bestimmte Tendenzen hin, die von einem Umbau der EU-Agrarpolitik in Richtung auf eine Liberalisierung der Märkte und des Außenhandels zu erwarten sind. In der EU würde sich eine solche Maßnahme vorteilhaft für die Konsumenten und nachteilig für die Produzenten auswirken. In den Entwicklungsländern würden Impulse für eine Steigerung der Agrarproduktion und der Exporte und eine Reduzierung der Agrarimporte entstehen. Die Auswirkungen auf die einzelnen Märkte und für die einzelnen Regionen sind in Übersicht 2 dargestellt. Mit einem Abbau des Agrarschutzes würden den Berechnungen zufolge die Wett-

	Gewinne (+) und Verluste (-)		
	Verbraucher	Produzenten	Nettowert <sup>1</sup>
EG	-55,0	47,3	-8,9
Japan	1,3	-0,7	1,4
Vereinigte Staaten	7,7	-11,6	0,1
Kanada	1,0	-1,5	-0,2
Australien	0,9	-1,8	-0,8
Neuseeland	0,3	-0,9	-0,6
Alle Industrieländer mit Marktwirtschaft	-43,1	30,0	-8,9
Süd-Korea u. Taiwan	0,4	-0,3	0,4
Andere Entwicklungsländer Asiens	6,7	-7,8	0,9
Lateinamerika	5,0	-5,3	-1,3
Ägypten u. Afrika südlich der Sahara	-2,1	-2,0	0,7
Nordafrika und Vorderer Orient	1,2	-0,8	1,6
alle Entwicklungsländer	15,5	-16,2	2,3

1 Der Nettowert schließt neben den Verbraucher- und Produzentenrenten auch die Verluste und Gewinne der Steuerzahler und der Lagerhalter ein.  
Quelle: Anderson, K. und Tyers, R.: Global Effects of Liberalizing Trade in Farm Products. London 1991, S. 54-55.

Übersicht 1: Wohlfahrtseffekte der Agrarpolitik der 10 EU-Mitglieder in verschiedenen Ländern und Regionen für 1985 (in Mrd. US-\$)

bewerbsvorteile der Entwicklungsländer zum Tragen kommen. Mit Ausnahme von Grobgetreide (Mais, Gerste, Hafer) wäre auf allen verbleibenden (liberalisierten) Märkten mit einem Anstieg der Exporte der Entwicklungsländer zu rechnen.

Aufgrund dieser ökonomischen Fehlallokation von Ressourcen war die Forderung nach Öffnung des EU-Marktes für Agrarprodukte und die Liberalisierung des Agraraußenhandels - ein Hauptziel der Uruguay-Runde des GATT - ein ökonomischer Imperativ, und zwar aus drei Gründen:

- a) Der Schutz des Produktionszweigs verursacht direkte gesamtwirtschaftliche Kosten in den EU-Ländern, die angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in Europa immer weniger vertretbar sind, zumal die geschützten Produktionszweige zumindest in den nordwesteuropäischen EU-Ländern hinsichtlich des Beitrags

	Zeitpunkt	Weizen	Grobgetreide	Reis	Fleisch von Widerkäuern	Anderes Fleisch	Milchprodukte	Zucker
Westeuropa u. Japan	1980-82	-4,5	-4,0	-3,8	-5,6	-1,7	-14,0	-2,3
	2000	-30,5	3,5	-9,8	-13,1	-4,0	-67,1	-8,4
Ozeanien u. Nordamerika	1980-82	-3,0	8,6	-0,2	2,1	0,9	-14,4	-0,7
	2000	10,8	6,5	0,0	2,5	2,3	-12,3	-1,6
Zentrale Verwaltungswirtschaften	1980-82	2,6	-1,9	0,0	0,5	0,0	6,2	0,0
	2000	4,5	-4,1	0,1	0,9	0,1	13,7	0,0
Entwicklungsländer	1980-82	4,9	-2,3	4,0	2,9	0,7	22,0	2,9
	2000	31,3	-11,1	12,6	2,5	0,3	46,2	6,7

Quelle: Anderson, K. und Tyers, R.: Global Effects of Liberalizing Trade in Farm Products. London 1991, S. 71.

Übersicht 2: Die Auswirkungen einer weltweiten Liberalisierung der Agrarpolitik auf die Exporte ausgewählter landwirtschaftlicher Produkte (Differenzen in Mill. t.)

zum Sozialprodukt relativ geringe Bedeutung haben.

- b) Die nichtlandwirtschaftlichen Produktionszweige in der EU sind zu einem bedeutenden Teil exportorientiert. Exporte können jedoch nur dann tatsächlich stattfinden und einen nachhaltigen Impuls für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung freisetzen, wenn die potentiellen Importländer - und dazu zählen auch viele Entwicklungsländer - ihrerseits über Möglichkeiten des Produktabsatzes in Europa verfügen.
- c) Der Zugang zum EU-Agrarmarkt ist insbesondere für Entwicklungsländer von entscheidender Bedeutung, weil für viele die Agrarprodukte die wichtigste Einnahmequelle von Devisen sind und durch den Export die Möglichkeit eröffnet wird, das verfügbare Produktionspotential besser und effizienter zu nutzen.

### 2.3 Die länderspezifische Verteilung der Effekte unter den Entwicklungsländern

Nun gehen die vorgestellten Berechnungen von großen Aggregaten aus. Um die tatsächliche Auswirkung einer Liberalisierung für die Entwicklungsländer bewerten zu können, bedarf es einer näheren Analyse der länderspezifischen Verteilung dieser potentiellen globalen Effekte. Sie zeigt, daß es im Grunde eine Handvoll Entwicklungsländer ist, die von einem Abbau des Agrarschutzes der Industrieländer und im speziellen der EU in Form von höheren Exporten profitiert. Es handelt sich um Argentinien mit Fleisch und Getreide, um Thailand, Pakistan, China und Uruguay mit Reis und um zwei oder drei afrikanische Länder mit einem gewissen Potential an Fleischexporten. Auch für die Milchprodukte wurde aus der ermittelten Kosten- und Preisdifferenz eine Steigerung der Exporte der Entwicklungsländer in die Industrieländer errechnet. Ob jedoch die Entwicklungsländer die technischen und hygienischen Voraussetzungen für die Nutzung dieses potentiellen Wettbewerbsvorteils in absehbarer Zeit erfüllen können, ist abzuwarten.

Eine etwas größere Bandbreite von Ländern als potentielle Nutzer geöffneter Märkte ergäbe sich sicher für Zucker. Im mittel- und südamerikanischen Raum, aber auch in Südostasien und in Mauritius ist ein Potential für eine Ausdehnung der Produktion ohne nennenswerte Kostensteigerungen verfügbar. Ein Abbau des Schutzes auf den stark diversifizierten Obst- und Gemüsemärkten (diese Produktionszweige wurden in den oben erwähnten Berechnungen nicht berücksichtigt) käme hauptsächlich den nordafrikanischen Mittelmeerländern und einigen Anbietern aus dem Vorderen Orient zugute.

Bei einer Bewertung dieser Modellergebnisse ist neben der länderspezifischen Verteilung auch die Frage nach den Chancen der Realisierung zu stellen. Die jüngsten Entwicklungen zeigen, daß jedwelche Maßnahmen auf einen massiven Widerstand nicht nur der unmittelbar Betroffenen stoßen. Dennoch wird ein schrittweiser und zumindest partieller Abbau des Schutzes der EU-Agrarmärkte unumgänglich sein. Besonders stark ist der Druck auf die Märkte für Getreide und Ölsaaten, da zentrale Interessen der nordamerikanischen Landwirtschaft berührt werden. Eine Liberalisierung des für

die Exportwirtschaft vieler Entwicklungsländer wichtigen Zuckermarktes dagegen scheint einstweilen relativ geringe Realisierungschancen zu haben.

### 3 Liberalisierung der Agrarmärkte und Exporte tropischer Produkte

#### 3.1 Entwicklung der Terms of Trade

Mit der Diskussion über die Liberalisierung der EU-Agrarmärkte und deren möglichen positiven Wirkungen für die Gruppe der Entwicklungsländer ist der Tatbestand etwas in den Hintergrund getreten, daß die meisten Entwicklungsländer aus dem Abbau der Protektion der EU keinen unmittelbaren Nutzen ziehen. Ihre Exportmöglichkeiten beschränken sich auf die tropischen Produkte. Diese Märkte, die von einer Liberalisierung direkt nicht berührt werden, sind jedoch seit zehn Jahren einem mehr oder weniger stetigen Preisverfall ausgesetzt, so daß die Austauschverhältnisse durch einen andauernden Rückgang gekennzeichnet waren. Berechnungen des Verfassers zufolge sind die "commodity terms of trade" für die wichtigsten tropischen Exportprodukte von 1966 bis 1990 zwischen 25 % für Kaffee und Kakao und 90 % für Tee und Palmöl gefallen (B a s l e r, 1992). Die relativ günstigen Werte für Kaffee und Kakao beruhen auf der außergewöhnlich hohen Preishausse zwischen 1976 und 1978, die den Trend über den 24jährigen Zeitraum nach oben gedrückt hat. Aufgrund der anhaltenden Baisse seit 1990 würden Berechnungen vermutlich eine Fortsetzung des rückläufigen Trends bestätigen. Um eine gleichbleibende Menge an Gütern importieren zu können, müssen somit die Entwicklungsländer, die die genannten tropischen Agrarprodukte exportieren, fortlaufend größere Mengen solcher Produkte bereitstellen. Die in den 60er Jahren von Raoul P r e b i s c h und anderen (W a g n e r, K a i s e r, B e i m d i e k, 1983, S. 45 ff) formulierte These der säkularen Verschlechterung der Terms of Trade für die Exporte der Entwicklungsländer, die letztlich den Hintergrund für die Entscheidungen zugunsten des integrierten Rohstoffprogramms gebildet haben, ist seit Jahren erneut aktuell.

Seit Mitte 1993 scheint sich eine leichte Preiserholung abzuzeichnen. Sie sollte jedoch nicht über die fundamentalen Marktbedingungen der wichtigsten Exportmärkte für tropische Produkte hinwegtäuschen, die eine substantielle Verbesserung der Lage der Entwicklungsländer aus zwei Gründen nicht erwarten lassen:

- Die Nachfrage nach diesen Produkten, die im wesentlichen in den Industrieländern und in Europa lokalisiert ist, steigt nur langsam an, jedenfalls nicht schnell genug, um das Exportpotential der Entwicklungsländer zu einigermaßen zufriedenstellenden ökonomischen Bedingungen zu nutzen und die Exporterlöse steigern zu können.
- Das Überangebot vor allem an Kaffee und Kakao wird auf mittlere Sicht kaum zu beheben sein, da einige Anbieter aus Südostasien (Malaysia und Indonesien) ihre Erzeugung und das Exportangebot erheblich ausgedehnt haben und dies auch gegenwärtig noch tun. Den jüngsten Schätzungen der Weltbank zufolge (The World Bank, 1993), ist auf mittlere Sicht keine umfassende und deutliche Preiserholung für tropische Produkte zu erwarten. Eine Liberali-

sierung der Agrarmärkte, so sinnvoll und notwendig sie aus anderen Überlegungen auch erscheinen mag, kann den Absatz dieser tropischen Produkte kaum fördern (OECD, 1993, 151 f.).

### 3.2 Substitution der Exportproduktion?

Viele Länder insbesondere Afrikas, die solche Produkte exportieren, haben gleichzeitig einen hohen Importbedarf an Nahrungsgütern, um die Ernährung ihrer Bevölkerung sicherzustellen. Dies mag auf den ersten Blick widersprüchlich erscheinen, und es wurde in der Vergangenheit häufig die These aufgestellt, daß die Entwicklungsländer mit dem Export von Kaffee, Kakao, Baumwolle und weiteren Agrarprodukten ihrer Bevölkerung Ressourcen zur eigenen Nahrungsmittelversorgung vorenthalten, ihre Nahrungsversorgung in die gefährliche Abhängigkeit des Weltmarktes bringen und eine Verschlechterung der Versorgung des Landes mit Nahrungsmitteln hinnehmen müssen.

Dieser Sachverhalt war in den vergangenen Jahren Gegenstand vieler Kontroversen, in denen politische, ökonomische und soziale Argumente zur Stützung der einen oder anderen These vorgebracht wurden. Ob Agrarexporte gesamtwirtschaftlich tatsächlich eine Verbesserung oder aber eine Verschlechterung der Versorgungsbilanzen bewirken, wird zu einem großen Teil durch zwei Faktoren bestimmt, nämlich durch die in den einzelnen Ländern erzielten Erträge für die einzelnen Kulturen und durch die Preise, die für die Exportgüter erzielt und für die Importgüter bezahlt werden. Ein grober Maßstab für die Bestimmung der relativen Vorzüglichkeit einzelner Produktionszweige sind die monetären Bruttoerzeugnisse pro Flächeneinheit. Dabei werden die Erträge mit den Weltmarktpreisen unter Einschluß der verschiedenen Nebenprodukte gewichtet. Analysen, die diese Sachverhalte zu unterschiedlichen Perioden vergleichen (Basler/Kersten, 1988), haben gezeigt, daß Mitte der 70er Jahre für alle in die Analyse einbezogenen Länder und Produkte mit den Exporten eine Verbesserung der Nahrungsversorgung erzielt werden konnte. Mitte der 80er Jahre war dies für einige Länder und für die Baumwoll-, Jute- und Kakaoherstellung schon nicht mehr eindeutig der Fall gewesen. Aufgrund des sich fortsetzenden Preisverfalls hat sich die Erlössituation bei tropischen Produkten seither noch verschlechtert. Eine jüngst für Madagaskar vorgenommene Analyse (Basler, 1992) hat ergeben, daß es, gemessen an den Bruttoerzeugnissen, für Madagaskar seit 1989 ökonomisch sinnvoller gewesen wäre, den Kaffeeanbau schrittweise zu reduzieren und dafür Reis für die lokale Versorgung und - wenn das Angebot ausreicht - auch für den Export zu produzieren, anstatt dieses Grundnahrungsmittel des Landes aus den Vereinigten Staaten und Thailand und Weizen aus Europa zu importieren. Tatsächlich konnte in Madagaskar auf einem Hektar Anbaufläche mehr Reis erzeugt werden, als mit den Exporterlösen aus einem Hektar Kaffeeherstellung auf dem Weltmarkt gekauft werden konnte.

Sicher bleibt im Einzelfall noch zu klären, bis zu welchem Grade eine für Exportkulturen genutzte Anbauzone aufgrund ihrer Boden- und Klimabedingungen auch für den Anbau von

Nahrungskulturen des lokalen Bedarfs zu nutzen ist. Immer ist dies sicher nicht der Fall. Außerdem können Exportkulturen und Nahrungskulturen des lokalen Bedarfs über die Fruchtfolge und den Mischkulturanbau in ein Produktionssystem integriert werden, in dem beide Kulturtypen ihren Platz haben oder ihr Anbau sich sogar gegenseitig bedingt.

Trotz dieser Einschränkung ist die Tatsache nicht zu übersehen, daß viele Entwicklungsländer Agrargüter exportieren, obwohl wirtschaftliche Berechnungen und Überlegungen dies eigentlich verbieten müßten. Wie kommt es, daß in einem internationalen Netz von Austauschbeziehungen, die (in Zukunft mehr noch als in der Vergangenheit) durch ökonomische Faktoren bestimmt werden, ökonomisch schwer zu rechtfertigende Transaktionen stattfinden? Die ökonomische Theorie hat sich in den vergangenen Jahren in wachsendem Maße dem Einfluß der Institutionen auf die Marktprozesse zugewandt. Die Ergebnisse dieses Forschungszweigs liefern einige Ansätze des eben erwähnten und zunächst widersprüchlichen Sachverhalts: Eine Reihe von internationalen Handelsgeschäften wird nicht primär und nicht ausschließlich durch den Preis der Güter bestimmt, der sich durch das freie Spiel von Angebot und Nachfrage auf dem Markt bildet. Die Warentransaktionen sind auch durch institutionelle Bedingungen, vertragliche Vereinbarungen und Zwänge bestimmt, denen Anbieter oder Nachfrager unterliegen (Schmitt, 1993). Es kann zu Austauschbeziehungen kommen, die sich nicht bildeten, wenn ausschließlich nach Handlungsgrundsätzen und -kriterien entschieden würde, die den Optimierungslösungen unter der Annahme vollständiger Konkurrenz zugrunde liegen. Das trifft für den Agrarexport der Entwicklungsländer in besonderem Maße zu, was sich mit drei exemplarischen Beispielen belegen läßt.

- (i) Bedingt durch das Entwicklungsniveau verfügen viele Länder über keine Alternative etwa zu Kaffee als Exportprodukt und Devisenquelle. Welcher Preis sich auf dem Weltmarkt auch immer bildet, einige Länder sind gezwungen, Kaffee zu exportieren, um Devisen zu erwirtschaften. Eine Anpassung der Produktionsstruktur an veränderte Preisrelationen ist kurz- und mittelfristig kaum möglich.
- (ii) Im Rahmen internationaler Vereinbarungen etwa mit dem IWF und der Weltbank sind die meisten Entwicklungsländer gehalten, ihre traditionellen Exportgüterzweige bevorzugt zu fördern, um Zugang zu Krediten zu erhalten. Die Verknüpfung der Bereitstellung von Krediten durch die internationale Gebergemeinschaft mit Erfolgen der Exportwirtschaft kann Entwicklungsländer veranlassen, landwirtschaftliche Exportgüterzweige auch dann zu fördern (und die dafür geeigneten Instrumente zu entwickeln bzw. einzusetzen), wenn der gesamtwirtschaftliche ökonomische Nutzen nicht gesichert ist.
- (iii) Von einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der Exportprodukte sind insbesondere die Bauern betroffen. Ihr Einfluß auf die Bestimmung von Außenhandlungsstrategien ist jedoch gering. Entscheidungen werden von der staatlichen Administration getroffen, die wesentlich

andere Ziele hat als die landwirtschaftlichen Produzenten.

### 3.3 Der technische Fortschritt

Der Wettbewerb zwischen den Agrarwirtschaften der Entwicklungsländer und Europa wird auf lange Sicht wesentlich durch den technischen Fortschritt in der Landwirtschaft dieser beiden Regionen bestimmt. Die These der säkularen Verschlechterung der Terms of Trade der Entwicklungsländer, wie sie vor dreißig Jahren propagiert wurde, fand ihre Begründung in den unterschiedlichen Geschwindigkeiten der technologischen Entwicklung. Die Entwicklungsländer sind, so wurde unterstellt, beim technischen Fortschritt benachteiligt.

Ob und inwieweit diese These zutrifft, läßt sich an der Entwicklung der Flächenerträge überprüfen. Die für die vergangenen Jahre ermittelten Werte sprechen nicht eindeutig für einen langsameren technischen Fortschritt der Entwicklungsländer. Die jährliche Zunahme der Flächenerträge für die meisten tropischen Produkten lag in etwa auf demselben Niveau wie bei Getreide, Zuckerrüben und Raps als den typischen Pflanzenprodukten der gemäßigten Zone. Züchterische Maßnahmen, zusätzliche Nährstoffzufuhren, Pflanzenschutz, aber auch die Verbesserung der Anbausysteme haben einen trendmäßigen Anstieg der Erträge der Entwicklungsländer gewährleistet. Die Produktionszweige Kaffee und Zuckerrohr sind davon allerdings auszunehmen. Ihre Durchschnittswerte verzeichneten nur einen sehr schwachen Anstieg bzw. eine Stagnation der Erträge (Übersicht 3). Hinzuweisen ist darüber hinaus auf die (zum Teil) starken Unterschiede der Ertragsentwicklung im Zeitablauf sowie zwischen einzelnen Gruppen der Entwicklungsländer. Bei Kaffee und Tee sind diese Unterschiede besonders stark ausgeprägt.

### 4 Zur langfristigen Verfügbarkeit von Bodenressourcen in Entwicklungsländern

Güterpreise, Absatzmöglichkeiten und die innerbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit einzelner Produktionszweige sind Faktoren, die die Beziehungen zwischen Europa und der "Dritten Welt" wesentlich beeinflussen. In Ergänzung zu diesen quantifizierbaren, wenngleich immer nur für bestimmte Analysezeitpunkte gültigen Bewertungsgrößen muß jedoch auch die Frage nach der langfristigen Verfügbarkeit von Bodenressourcen sowohl in Europa als auch in Entwicklungsländern gestellt werden, wo jährlich die Bevölkerung um eine Rate von 1,5 bis 3 % ansteigt und ernährt und beschäftigt werden muß.

	1961-65	1974-76	1989-91	Durchschnittliche jährl. Wachstumsraten	
				1961/65- 1974/76	1974/76- 1989/91
<b>Kaffeebohnen</b>					
- Welt	446	491	543	0,80	0,87
- Afrika	376	416	347	0,85	-1,20
- Zentralamerika	505	615	689	1,66	0,76
- Indonesien	427	419	556	-0,16	1,90
- Brasilien	462	488 <sup>1)</sup>	518	0,45	0,40
<b>Kakaobohnen</b>					
- Welt	279	307	448	0,80	2,55
- Afrika	265	265	380	0,00	2,43
- Elfenbeinküste	329	486	607	3,30	1,49
- Brasilien	317	504	550	3,94	0,58
- Malaysia <sup>2)</sup>	240	1 149	779	-	-
<b>Tee</b>					
- Welt	875	1 044	1 025	1,48	-0,12
- Afrika	792	1 015	1 710	2,09	3,54
- Indien	1 065	1 368	1 700	2,11	1,46
<b>Baumwolle</b>					
- Welt	957	1 179	1 662	1,75	2,38
- Afrika (ohne Ägypten u. Sudan)	339	477	856	2,89	3,98
- Asien (alle)	632	950	1 615	3,45	3,60
- China	903	1 494	2 537	4,29	3,59
- Indien	388	482	727	1,82	2,78
<b>Erdnüsse</b>					
- Welt	866	964	1 142	0,90	1,14
- Afrika	830	784	821	-0,47	0,31
- Senegal	936	1 029	907	-0,79	-0,84
- Indien	709	829	899	1,31	0,54
<b>Zuckerrohr (t/ha)</b>					
- Welt	49,4	53,9	60,3	0,73	0,75
- Lateinamerika	49,1	51,7	60,0	0,43	1,00
- Südostasien	43,7	49,0	59,3	0,96	1,28
<b>Zuckerrüben</b>					
- Welt	23,8	29,7	35,7	1,86	1,23
- Westeuropa	35,1	39,9	45,9	1,07	0,94
<b>Getreide</b>					
- Welt	1 460	1 873	2 707	2,10	2,49
- Westeuropa	2 338	3 241	4 350	2,76	1,98
<b>Raps</b>					
- Welt	626	814	1 355	2,27	3,46
- Europa	1 990	1 975	2 705	-0,06	2,12

1) 1976 lagen die Erträge dürebedingt besonders niedrig. - 2) Malaysia betreibt die Kakaoproduktion systematisch erst seit den 70er Jahren. Die für 1974/76 ausgewiesenen Erträge sind im wesentlichen jene der Zucht- und Versuchsbetriebe. Ein Vergleich der Werte von 1989/91 mit jenen der früheren Vergleichszeitpunkte ist somit wenig aussagefähig.  
Quelle: FAO: Production Yearbook, verschiedene Jahrgänge.

Übersicht 3: Entwicklung der Flächenerträge für ausgewählte Produkte kg/ha

Die kurzen Hinweise auf die Entwicklung der Terms of Trade haben gezeigt, daß viele Entwicklungsländer ihre Importkapazität, die für die weitere Entwicklung unabdingbar ist, nur aufrechterhalten können, wenn sie ihr Exportvolumen und damit die Erzeugung von Exportgütern der Landwirtschaft steigern. Nur einige wenige Länder verfügen jetzt schon über ein ausreichendes Potential zur Exportdiversifizierung und zur Ausdehnung des Angebots an industriellen Verarbeitungsprodukten wie Textilien, Konfektion, Feinmechanik und Elektronik. Der Zwang zur Ausdehnung der Agrarproduktion konnte bislang zu einem Teil durch einen Anstieg der Flächenerträge aufgefangen werden. Sie reichten jedoch nicht aus, um die Anforderungen zu erfüllen, die an den Agrarsektor gestellt werden, nämlich Exporterlöse zu erwirt-

schaften und die Nahrungsversorgung der wachsenden Bevölkerung zu gewährleisten. Von 1960 bis 1990 wurden deshalb in allen Regionen der Dritten Welt die Ackerbauflächen ausgedehnt. Am stärksten war dieses Phänomen in Lateinamerika ausgeprägt. Die Ackerbaufläche wurde um 31 % erweitert. Im gleichen Zeitraum erfolgte eine Ausdehnung der Dauerweiden um 19 %. Beide Entwicklungen gingen zu Lasten des Waldbestands. Der Verlust wird von der FAO (Production Yearbook) auf 156 Mill. ha geschätzt. In Asien insgesamt sind ähnliche Tendenzen, wenn auch insgesamt in einer deutlich geringeren Größenordnung, zu beobachten. In einigen besonders betroffenen Ländern, wie Thailand und Malaysia, ist allerdings eine ausgeprägte Konversion von Wald- in Ackerbauflächen festzustellen.

In Analysen aus verschiedenen Fachgebieten ist in den vergangenen Jahren auf die Problematik einer solchen Konversion hingewiesen worden. Die fortlaufende Reduzierung der Waldbestände etwa hat nachhaltige Auswirkungen auf das Klima. Ebenso gravierend jedoch sind die Konsequenzen für die langfristige Nutzbarkeit dieser Flächen. Anhand der besonderen Struktur der in Ackerbauflächen umgewidmeten Waldfläche weisen Bodenkundler nach, daß diese Flächen bei den klimatischen Bedingungen in den Tropen besonders anfällig für die verschiedenen Formen der Erosion sind und nur für kurze Dauer genutzt werden können (Wöhlcke, 1987, S. 50 ff; Wöhlcke, 1990, S. 25 ff; Fittkau, 1991). Am Ende dieser Kette der Konversion steht häufig ein endgültiger Verlust an nutzbaren Flächen. Berechnungen haben ergeben, daß der Verlust an Bodenressourcen schon jetzt weltweit jährlich bei 1,5 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche liegt.

Eine weitere Ausdehnung in nennenswertem Umfang wird ohne ein Vordringen des intensiven Ackerbaus in Waldgebiete und in stark erosionsgefährdete Zonen kaum möglich sein. Damit wird jedoch das begrenzte Potential dieser Zonen in Gefahr gebracht, die als Waldgebiete oder Zonen der extensiven Nutzung durchaus ihren Platz und ihre ökologische Funktion im Lebensraum der jeweiligen Länder und Regionen haben. Will man die bisherigen Wachstumsraten der Produktion sichern, müßte dies in Zukunft über eine intensivere Nutzung der jetzt schon ackerbaulich genutzten Flächen erfolgen. Hier gibt es jedoch enggesteckte Grenzen:

Der Intensitätsgrad in den Großbetrieben vieler Entwicklungs- und Schwellenländer ist schon relativ hoch. Die Bewirtschaftung und der Einsatz von Vorleistungen einer Kautschukplantage in Südostasien, eines Getreidebetriebes in Nordafrika und eines Kaffee- oder Sojabetriebs in Lateinamerika weisen keine großen Unterschiede zu den Praktiken in Nordwesteuropa auf. Der Ertragszuwachs von zusätzlichen physischen und monetären Inputs ist somit relativ gering. Im übrigen sind aus Gründen des Schutzes der Ressourcen weitere Intensivierungen der Produktion kaum mehr zu rechtfertigen.

In den Kleinbetrieben Asiens und Afrikas dagegen sind es hauptsächlich organisatorische, ökonomische und soziale Gründe, die einer rapiden Intensivierung im Wege stehen. In

einem kleinbäuerlichen Betrieb in Ostafrika etwa dient die Fläche im wesentlichen der Deckung des familieneigenen Nahrungsbedarfs. Verkaufserlöse werden nicht erzielt. Damit stehen keine Mittel für den dauerhaften Zukauf von Dünger als notwendige Ergänzung zum betriebseigenen Dung und Kompost zur Verfügung. Ein funktions- und leistungsfähiger Düngermarkt wird sich deshalb kaum entwickeln. Dies hat Konsequenzen für die Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktion. Allenfalls die Verbesserung des Saat- und Pflanzguts und verbesserte Betriebssysteme lassen hier wie auch in anderen Regionen Afrikas und in Asien eine Steigerung der Flächenerträge erwarten.

Sieht man diese einzelnen Bedingungen in einem Zusammenhang, zwingen sie zu einem wenig hoffnungsvollen Fazit: Wenn den Anforderungen des Ressourcenschutzes gebührend Rechnung getragen wird, ist zunächst ein Rückgang der Wachstumsraten der landwirtschaftlichen Produktion in Entwicklungsländern nicht auszuschließen. Auf lange Sicht dagegen kann mit einer Stabilisierung der Wachstumsraten der Produktion gerechnet werden.

## 5 **Schlußfolgerungen**

Welche Folgerungen lassen sich für die Beziehungen zwischen der EU und den Entwicklungsländern ziehen? Welcher Spielraum der agrarpolitischen Gestaltung bietet sich angesichts dieser Bedingungen gegenwärtig und im kommenden Jahrzehnt in den Entwicklungsländern und in der EU? Welche agrar- und außenpolitischen Optionen sind geeignet, trotz aller Probleme die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern und die Lebensverhältnisse in den Entwicklungsländern zu verbessern? Vier Problemgebiete verdienen Beachtung und erfordern Handeln.

### (1) **Marktöffnung der EU**

Eine Öffnung der EU-Agrarmärkte für Agrarprodukte, die sicher nur schrittweise erfolgen wird, aber aus allgemeinen ökonomischen Überlegungen über die Rolle Europas im internationalen Geflecht unumgänglich sein wird, setzt für einige Länder der "Dritten Welt" sicher positive Signale und öffnet Möglichkeiten für verstärkte Exporte in die EU. Auf dem Getreidemarkt könnte eine Marktöffnung zusätzliche Absatzmöglichkeiten für einige südamerikanische Länder (Argentinien, Uruguay, Paraguay) sowie für Thailand bringen, das eine leistungs- und wettbewerbsfähige Reiswirtschaft hat. Einstweilen setzen die Reisexporte im Sinne einer Vent-for-Surplus-Strategie Impulse für die Leistungssteigerung der Reisproduktion frei. Die Ressourcenverknappung ist jedoch gerade in Thailand deutlich sichtbar, so daß auf mittlere Sicht angesichts der wachsenden Bevölkerung der Spielraum für Reisexporte immer enger werden wird. Auf dem Futtermittelmarkt wäre als Folge einer Liberalisierung eher ein Rückgang der Absatzmöglichkeiten von Sojaschrot und Tapioka zu erwarten, was sich vor allem für die Devisenbilanzen Brasiliens und Thailands nachteilig auswirken würde. Aus Überlegungen des Ressourcenschutzes dagegen würde eine Rücknahme der Produktion der entsprechenden Produkte in diesen Ländern eher positiv zu bewerten sein. Auf dem Zuckermarkt würden sich bei einer Liberalisierung umfangreiche Absatz-

möglichkeiten für Rohrzucker auf Märkten eröffnen, die bislang durch die EU-Länder beliefert wurden. Das Absatzpotential könnte hauptsächlich durch asiatische und mittelamerikanische Anbieter genutzt werden. Die afrikanische Zuckerproduktion dagegen ist, wenn man Mauritius ausnimmt, kaum wettbewerbsfähig.

Eine Liberalisierung der EU-Agrarmärkte würde sich somit für einige Entwicklungsländer wirtschaftlich vorteilhaft auswirken. Diese positiven Effekte einer Marktöffnung sollten jedoch nicht den Blick dafür verstellen, daß die Mehrheit der Entwicklungsländer keine unmittelbaren Vorteile im Hinblick auf zusätzliche Absatzmöglichkeiten und Wohlfahrtsgewinne erwarten kann. Sie exportieren überwiegend tropische Agrarprodukte mit niedrigen Erlösen.

#### (2) Konversion der Flächennutzung in Entwicklungsländern

Das niedrige Preisniveau auf den meisten Märkten für tropische Produkte ist letztlich ein Ergebnis der fundamentalen Bedingungen von Angebot und Nachfrage. Sie lassen sich durch handelspolitische Interventionen kaum verändern. Die bisherigen Erfahrungen mit dem integrierten Rohstoffprogramm und den Warenabkommen geben kaum Anlaß zu einer Neuaufgabe solcher oder ähnlicher Programme. Angesichts dieser Bedingungen wäre eine Reihe von Ländern gut beraten, die gesamtwirtschaftliche Rentabilität ihrer Exportgüterzweige im Vergleich zu anderen landwirtschaftlichen Produktionszweigen zu überprüfen. Für einige Länder sind die Produktion und der Export bestimmter Güter im bisherigen Umfang ökonomisch nicht mehr vertretbar, vor allem wenn man die dazu notwendigen lokalen Transportleistungen berücksichtigt, die ja zu einem bedeutenden Teil in Form von Transportmitteln und Treibstoffen ohnehin importiert werden müssen und somit für das Land Kosten darstellen. Eine Liberalisierung der Agrarmärkte würde eine Entscheidung zugunsten einer schrittweisen Verringerung der Erzeugung von Exportgütern und einer Ausdehnung der Nahrungsproduktion für den lokalen Bedarf noch erleichtern. Der Abbau des Agrarschutzes in der EU hätte nämlich eine Steigerung der Nahrungsmittelpreise zur Folge und würde damit den relativen Vorzug der lokalen Nahrungsgüterproduktion gegenüber tropischen Exportprodukten stärken.

#### (3) Erosionsbekämpfung

Eine Umstrukturierung der Produktion würde in einer Reihe von Ländern dem Druck auf das Land und der Übernutzung von stark erosionsgefährdeten Zonen entgegenwirken. Auch im Interesse eines Schutzes der Ressourcen wäre eine solche Neuorientierung dringend erforderlich. Nicht nur die Industrieländer können sich einer aktiven Politik des Umwelt- und Ressourcenschutzes nicht weiter entziehen. Auch die Entwicklungsländer werden den künftigen Generationen nur dann einen Lebensraum garantieren können, wenn die gesamten Produktionssysteme primär am Kriterium der Nachhaltigkeit ausgerichtet sind. Insbesondere Länder und Regionen, die nur über wenig landwirtschaftliche Nutzfläche pro Person verfügen, können sich kaum erlauben, mit der knapp verfügbaren Ressource Boden, Produkte mit einem geringen und sich fortlaufend verschlechternden Handelswert zu er-

zeugen, nur weil sie Devisen bringen. Ressourcenschutz ist für die Entwicklungsländer kein neues Thema. Seit vielen Jahren werden zum Teil mit Unterstützung im Rahmen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Programme zur Erosionsbekämpfung, zum Schutz vor Verwüstung, zur Verbesserung degradierter Böden, zum standortgerechten Umbau der Produktions- und Betriebssysteme und zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder durchgeführt. Sie hatten allerdings häufig dort ihre Grenzen, wo Exportkulturen und Exportinteressen berührt waren. Hier liegt Handlungsbedarf vor. Vor allem in dichtbevölkerten Gebieten ist eine Reduzierung der Exportkulturen häufig eine unabdingbare Voraussetzung für die nachhaltige Nutzung der Ressourcen.

#### (4) Anpassung der Handels- und Entwicklungspolitik der EU

Die Umgestaltung agrar- und entwicklungspolitischer Konzepte in Entwicklungsländern wird ohne ein Umdenken in den Industrieländern und der gesamten internationalen Bergemeinschaft kaum gelingen.

- (a) Zunächst gilt es, von dem Paradigma Abstand zu nehmen, daß die Förderung der Exportgüterzweige und die Steigerung der Exporte ohne Ausnahme und für alle Länder der entscheidende Schlüssel zu Wachstum und Entwicklung darstellt. Die strukturellen Anpassungsprogramme, so wichtig einzelne Komponenten auch sind, müssen Spezifika einzelner Länder in Rechnung stellen und die Auflagen, die sie zu erfüllen haben, um weitere Kredite zu erhalten, stärker danach ausrichten. Dies trifft unter anderem auch für die Steigerung der Exporte zu. Für Länder mit eng begrenzten landwirtschaftlichen Ressourcen und einem bedeutenden Bedarf an Nahrungsmitteln ist die Forderung nach Steigerung der Exporte tropischer Agrarprodukte fragwürdig. Das Konzept der Strukturanpassung sollte sich gerade für diese Länder durch mehr Flexibilität auszeichnen.
- (b) Ein zweites Aktionsfeld ist in der Gestaltung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu sehen. Sicher ist hier die Diskrepanz zwischen umweltpolitischen Zielvorgaben und der gegenwärtigen Praxis gar nicht so groß, da sich viele Projektmaßnahmen frühzeitig auf die Zwänge und Bedürfnisse der Menschen vor Ort eingerichtet haben. Die Förderung von Konzepten des standortgerechten Landbaus, die Entwicklung agroforstlicher Nutzungssysteme, die auf Erhalt und Schutz der Regenwälder ausgerichtete großflächige Waldbewirtschaftung, aber auch Maßnahmen der Energieerzeugung und -nutzung im bäuerlichen Betrieb sind zukunftsweisende Vorhaben. Sie sollten stärker als bisher als Leitschnur bei der inhaltlichen Gestaltung von Projekten der ländlichen Entwicklung wie auch ihrer organisatorischen Durchführung genutzt werden, um so die Vorhaben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit den umweltpolitischen Erfordernissen anzupassen.
- (c) Ein dritter Gegenstand, der zum Umdenken zwingt und zu dem Innovationen gefragt sind, ist der Ersatz der Deviseneinnahmen im Falle einer Rekonversion eines Teiles der für Exportprodukte reservierten Flächen zugunsten einer am lokalen Bedarf an Agrargütern orientierten Nut-



zung. Dies ist in diesem Zusammenhang die alles beherrschende Frage. Viele Länder erwirtschaften mit dem Export tropischer Nicht-Nahrungsmittel mehr als die Hälfte ihrer Deviseneinnahmen, die sie unbedingt benötigen, unabhängig von der Höhe der Kosten ihrer Erwirtschaftung. Alternativen gibt es für diese Länder auf kurze Sicht kaum. Hirse, Maniok, Yam, Süßkartoffeln, Bohnen, Blattgemüse, Tomaten, Ziegenfleisch und -milch, die anstelle etwa von Kaffee erzeugt würden, finden kaum Exportmärkte, und überdies muß ein wachsender nationaler Bedarf an Nahrungsmitteln in den ländlichen und städtischen Gebieten zumindest zum Teil befriedigt werden.

Ein erster Schritt zur Lösung dieses Problems ist in einer Reduzierung der Agrarimporte vieler Entwicklungsländer zu sehen. Sie wäre eine zwingende Konsequenz einer Liberalisierung der EU-Agrarmärkte. Bei der hohen Verschuldung vieler Entwicklungsländer und dem chronischen Defizit im Agrarhandel insbesondere der ärmsten unter ihnen wird jedoch die Entlastung der Devisenbilanz durch reduzierte Importe bei weitem nicht ausreichen, um die Devisenbilanz auszugleichen.

Als zweite Komponente einer Lösung müßten deshalb auch zweckgerichtete Finanztransfers im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit vorgesehen werden. Dabei ist eine Ausdehnung der öffentlichen Kapitalströme in Entwicklungsländer weitgehend auszuschließen. Als Ansatzpunkt bietet sich vielmehr eine Reform und Restrukturierung von bestehenden und genutzten Instrumenten an, die einen Kapitaltransfer zum Gegenstand haben. So könnten etwa die Mittel, die für die Stabilisierung der Exporterlöse und die Nahrungsmittelhilfe vorgesehen sind, teilweise zumindest, umgewidmet und gezielter als bisher in Programmen der Flächenumwidmung, verbunden mit Maßnahmen des Ressourcenschutzes, eingesetzt bzw. für Länder reserviert werden, die solche Vorhaben verstärkt betreiben. Es wird sich dabei vorwiegend um Länder handeln, die äußerst knapp an landwirtschaftlichen Ressourcen sind, gegenwärtig und in absehbarer Zukunft über keine Alternativen zum Export tropischer Agrarrohstoffe verfügen und aufgrund ihrer geographischen Lage nur zu äußerst hohen Kosten einen Handelsaustausch mit Europa betreiben können. Ähnlich wie früher und zu anderen Zwecken Ländergruppen gebildet wurden, könnten die Länder, die solche Voraussetzungen erfüllen, identifiziert und als Gruppe im Rahmen eines zur Erlösstabilisierung alternativen Programms gezielt gefördert und unterstützt werden. Angesichts der Entwicklung, die seit Mitte der 80er Jahre zu beobachten ist, erweist sich die Kooperation mit den Entwicklungsländern auf dem Gebiete der Agrarentwicklung, des Handelsaustauschs und der Ernährungssicherung als reformbedürftig. Mehr denn je müssen Lösungsvorschläge auf die spezifischen Belange einzelner Länder oder Gruppen ausgerichtet werden.

## **Zusammenfassung**

Die Handels- und Kooperationsbeziehungen zwischen Europa und der Dritten Welt auf dem agrar- und ernährungswirtschaftlichen Sektor sind durch die auf Schutz der Landwirtschaft der Länder der Europäischen Union ausgerichteten Agrarpolitik geprägt. Sie beeinträchtigt u.a. auch die Absatzmöglichkeiten der Entwicklungsländer in der EU selbst, aber auch in anderen Ländern, denn die EU hat sich unter dem Schutze der Agrarstützung längst zum Nettoexporteur für einige Produkte entwickelt. Besonders stark sind die Märkte für Getreide, Fleisch, Milch- und Milchprodukte sowie für Zucker betroffen. Die Entwicklungsländer fordern deshalb eine Liberalisierung und somit freien Wettbewerb auf den europäischen Agrarmärkten.

So wichtig ein Abbau der Preis- und Handelsverzerrungen aus allgemeinen ökonomischen Überlegungen auch ist, die unmittelbaren Wirkungen in Form von erhöhten Absatzmöglichkeiten werden nur einer kleinen Anzahl von Entwicklungsländern direkte Vorteile bringen. Die große Anzahl von Ländern, deren Exportmöglichkeiten sich auf die typisch tropischen und durch die Importrestriktionen der EU nicht oder wenig betroffenen Produkte wie Kaffee, Kakao, Tee, Baumwolle oder Ölsaaten beschränken, sehen sich dagegen nach wie vor dem Problem des Überangebots auf den Weltmärkten und der niedrigen Preise ausgesetzt. Sie liegen für viele Länder unterhalb der Produktionskosten. Die Ursache ist in dem nachhaltigen Anstieg der Erzeugung bei einer nur verhaltenen Ausdehnung der Nachfrage nach tropischen Produkten zu sehen. Bei den seit 1989/90 vorherrschenden Austauschverhältnissen scheint es für viele Länder aus ökonomischen Erwägungen deshalb sinnvoll, die Produktion der Exportprodukte zugunsten der Erzeugung von Nahrungsmitteln zu reduzieren, für die die Entwicklungsländer einen wachsenden Bedarf aufweisen.

Um diese Nachfrage zu decken, muß und kann das vorhandene Potential an technischen Verbesserungen in der Landwirtschaft und an Steigerungen der Erträge genutzt werden. Viele Entwicklungsländer verfügen diesbezüglich noch über umfangreiche Ressourcen, wenngleich die Nutzung häufig an sozialen und politischen Barrieren scheitert. Jedenfalls sprechen auf mittlere und lange Sicht verschiedene wettbewerbsbestimmende Faktoren, wie etwa die Bevölkerungsentwicklung und der Nahrungsbedarf in der Dritten Welt, die zunehmend knappen Bodenressourcen, aber auch der Zwang zu einer wesentlich schonenderen Nutzung der Böden in beiden Teilen der Welt für eine Umstrukturierung der Agrarproduktion in Entwicklungsländern zugunsten einer stärkeren Befriedigung des lokalen Bedarfs. Dies heißt nicht, daß sie ihre Agrarexporte ganz aufgeben sollen. Sie können auf Exporte nicht verzichten und ein wichtiges Absatzgebiet ist und bleibt Europa. Dennoch wird immer deutlicher, daß die Liberalisierung der EU-Agrarmärkte allein keine umfassende Lösung der Probleme der Agrarentwicklung, des Außenhandels und der Ernährungssicherung in der Dritten Welt verspricht. Auch die spezifischen außenhandels- und entwicklungspolitischen Instrumente, wie die Stabilisierung der Exporterlöse und die

Unterstützung landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte sollten überdacht werden.

### **Agriculture in the Tropics and in Europe - Competition between two Systems -**

Trade and cooperation in agriculture and food systems between Europe and Developing Countries are determined by the Common Agricultural Policy of providing support and protection to European producers. The policy limits access of Developing Countries' products to European markets as well as to other markets since the EU became a net exporter of products such as cereals, meat, processed milk products and sugar. Developing Countries, therefore, claim market liberalization and free access to European markets.

As important reduced price and trade distortions may be in view of increasing economic welfare worldwide, market liberalization as such benefits immediately only some few Developing Countries in terms of improved export opportunities on protected markets. In contrast, many countries which export mainly tropical products such as coffee, cocoa, tea, cotton and oilseeds will not have substantially better conditions. They continue to face problems of oversupply and low prices on these non-protected markets. In many countries world market prices do not even cover production and local marketing costs. The reasons are to be found in permanent production and supply increases since 15 years paralleled by an only slowly evolving demand. The terms of trade of tropical export products to imported food or industrial products since 1989/90 show a deterioration. Many countries can realize economic benefits by reducing export crop production and increasing food production for domestic demand.

In order to satisfy these needs Developing Countries should and can use existing potentials of technical improvements in agriculture promising substantial yield increases. Many countries have such possibilities although their realization may be hampered by social and political barriers. However the country-specific situation is, developing countries must cope with problems of population growth, growing food needs and scarcity of land and water affecting seriously their role and place in a worldwide competition in agriculture. In the medium and long run they will be forced to give attention first and foremost to their own food needs.

These constraints do not mean that developing countries have to stop exports of agricultural products. They do need export earnings and European countries continue to present very important market outlets. Nevertheless, liberalizing European markets alone is not sufficient to provide appropriate solutions to all problems of agricultural development, trade and food security in Developing Countries. Further actions are needed particularly with respect to the export earnings stabilization scheme and the concept of agricultural and rural development projects. Both have to be adapted to evolving patterns of agricultural production and environment.

### **Literatur**

Anderson, K. und Tyers, R.: Global Effects of Liberalizing Trade in Farm Products. - London 1991.

Basler, A.: Ernährungssicherung in Afrika - Konzepte, Erfahrungen, Bewertungsmethoden. - In: Schmitt, G., Tangermann, S. (Hrsg.): Internationale Agrarpolitik und Entwicklung der Weltagrarwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 28. Münster-Hiltrup 1992, S. 53-64.

Basler, A.: Landwirtschaft, Nahrungsversorgung und Ressourcenschutz. - In: Bittner, A. (Hrsg.): Madagaskar, Mensch und Natur im Konflikt. Basel / Boston / Berlin 1992, S. 115-135.

Basler, A. und Kersten, L.: Der Agrarexport der Entwicklungsländer - Ein Beitrag zur Diskussion "Hunger durch Überfluß" mit Fallbeispielen aus Brasilien und Thailand. - Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 91. Braunschweig 1988.

OECD: Trade Liberalization: Global Economic Implications. - Paris 1993.

Fittkau, E.J.: Gefährdet der Weltagrarhandel den Regenwald? - In: Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (Hrsg.): Der Weltagrarhandel im Spannungsfeld ökonomischer und ökologischer Interessen. Vilsbiburg 1991, S. 128-149.

Schmitt, G.: Anforderungen an die Wissenschaft: Was kann die Agrarökonomie von der Institutionenökonomie für die Entwicklung agrar- und umweltpolitischer Konzepte lernen? - Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Bd. 30, Münster-Hiltrup 1994, S. 575-590.

Wagner, N., Kaiser M. und Beimdiek, F.: Ökonomie der Entwicklungsländer. Uni-Taschenbücher 1230. - Stuttgart 1983.

Wöhlicke, M.: Umwelt- und Ressourcenschutz in der internationalen Entwicklungspolitik. - Baden-Baden 1990.

Wöhlicke, M.: Umweltzerstörung in der Dritten Welt. - München 1987.

World Bank: Price Prospects for Major Primary Commodities 1990-2005, Vol. II. - Washington 1993.

Verfasser: Basler, Alois, Dr., Institut für landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) Braunschweig-Völkenrode, Leiter: Professor Dr. Hans Eberhard Buchholz.