



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Specks, F. J.: Tendenzen in den Außenhandelsbeziehungen zu den Entwicklungsländern auf dem Agrarsektor. In: Buchholz, H. E., v. Urff, W.: Agrarpolitik im Spannungsfeld der internationalen Entwicklungspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 11, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1974), S. 127-132.

TENDENZEN IN DEN AUSSENHANDELSBEZIEHUNGEN ZU DEN ENTWICKLUNGSLÄNDERN AUF DEM AGRARSEKTOR

von

Dr. Franz Josef Specks, Bonn

1	Bemühungen um Ausdehnung des Agrarhandels mit Entwicklungsländern	127
2	Tendenzen und Probleme im Agraraußenhandel mit den Entwicklungsländern	128
2.1	Verzicht auf Gegenseitigkeit	128
2.2	Zollpräferenzen für verarbeitete Agrarerzeugnisse	128
2.3	Konkurrierende Agrarerzeugnisse des Mittelmeerraumes	129
2.4	Stabilisierung der Exporterlöse bei Rohstoffen	130
2.5	Interessenkonflikt bei Zucker	131
3	Ausblick	132

1 Bemühungen um Ausdehnung des Agrarhandels mit Entwicklungsländern

Die Handelsbeziehungen auf dem Agrarsektor zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Entwicklungsländern sind seit Jahren rege. So hat sich die Einfuhr an Agrarerzeugnissen aus diesen Ländern von 1,27 Mrd. \$ im Jahre 1963 auf 1,86 Mrd. \$ 1971¹⁾ kontinuierlich erhöht. Der Anteil dieser Einfuhren an der gesamten deutschen Agrareinfuhr aus Drittländern liegt bei 40 %.

Die deutschen Ausfuhren an Agrarerzeugnissen in Entwicklungsländer sind im Vergleich zur Einfuhr verhältnismäßig gering. Sie zeigen allerdings eine beachtliche Zuwachsrate von 41,5 Mill. \$ 1963 auf 158 Mill. \$ 1971. In diesen Zahlen ist die Nahrungsmittelhilfe zur Linderung akuter Nahrungsmittelnotstände in den Entwicklungsländern enthalten. Die Bundesregierung leistet diese Hilfe aus humanitären Gründen und aus ihrer Mitverantwortung für die Ernährung der Bevölkerung in der Dritten Welt.

Die Außenhandelspolitik der Bundesregierung ist eingebettet in die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaften. Im Rahmen dieser Politik wird von deutscher Seite stets auf eine liberale Gestaltung dieser gemeinsamen Handelspolitik gedrängt. Dabei werden alle Bestrebungen unterstützt, die auf eine Ausdehnung des Agrarhandels mit den Entwicklungsländern zielen,

1) Quelle: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Außenhandel, Monatsstatistiken.

damit die wirtschaftliche Basis dieser Länder nachhaltig verbessert werden kann. An einem möglichst freizügigen Handel ist unserm Land auch aus eigenem Interesse gelegen. Die Agrarerzeugung in den Entwicklungsländern liefert Produkte, die wir benötigen und die zu einem großen Teil in keiner Konkurrenz zur heimischen Erzeugung stehen. Konkurrenzprobleme gibt es bei einigen landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen, teilweise auf dem Sektor Obst und Gemüse und bei Zucker. Diese bestehen jedoch gleichermaßen gegenüber den Agrarexporten aus industriellen Drittländern, deren Exportfähigkeit ungleich größer ist. Die Europäischen Gemeinschaften sind daher bestrebt, die Stellung der Entwicklungsländer auf den Märkten der Gemeinschaft gegenüber den industriellen Drittländern zu stärken.

In diesem und in den kommenden Jahren werden eine Reihe von internationalen Verhandlungen geführt, die die Außenhandelsbeziehungen sowohl zwischen den Industrieländern als auch zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern nachhaltig beeinflussen werden.

Da sind zunächst die bevorstehenden Handelsverhandlungen im GATT zu nennen, deren Ziel die allgemeine Ausdehnung des Welthandels ist. Der Agrarsektor ist voll einbezogen. Es werden aber die Besonderheiten des Agrarsektors anerkannt.

Hinzu treten für die Europäischen Gemeinschaften

- die Aufnahme von Verhandlungen über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen zu den AASM und den im Protokoll Nr. 22 des Beitrittsvertrages genannten Commonwealth-Ländern sowie die
- Vertiefung der Beziehungen zu den Mittelmeerländern.

Von diesen teilweise zeitlich parallel laufenden Bemühungen erhoffen sich die jeweils beteiligten Entwicklungsländer eine Verbreiterung ihres Handels insbesondere auf dem Agrarsektor. Da viele dieser Länder Agrarländer sind, sind für sie die Ergebnisse auf dem Agrarsektor entscheidendes Kriterium für den Erfolg.

2 Tendenzen und Probleme im Agraraußenhandel mit den Entwicklungsländern

2.1 Verzicht auf Gegenseitigkeit

In Handelsverhandlungen ist es üblich, vom Grundsatz der Gegenseitigkeit auszugehen. Ohne angemessene Gegenleistung gibt es keinen Abschluß. Gegenüber den Entwicklungsländern zeichnet sich zunehmend die Bereitschaft der Industrieländer ab, auf die strikte Anwendung der Reziprozität der Zugeständnisse zu verzichten. Dies geschieht in der Erkenntnis: Das wirtschaftliche Kräfteverhältnis zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern ist derartig ungleich, daß nicht die Gegenseitigkeit, sondern der Grundsatz der Angemessenheit Anwendung finden muß.

In der Deklaration von Tokio über die künftigen GATT-Verhandlungen ist dieser Grundsatz anerkannt. Sie spricht von besonderen und günstigeren Bedingungen der Entwicklungsländer für den Marktzugang in den Industrieländern. Darüber hinaus werden noch zusätzliche Vergünstigungen für die am wenigsten entwickelten Länder vorgesehen.

Auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften sieht in ihren Vorschlägen zur Vorbereitung der Verhandlungen mit den AASM und den Ländern des Protokolls Nr. 22 zum Beitrittsvertrag, die gegenwärtig in den Gremien des Ministerrats diskutiert werden, den Verzicht auf Gegenseitigkeit vor. Deutscheits wird dieser Grundsatz befürwortet. Schwierigkeiten werden von Frankreich erwartet. Möglicherweise ist dies aber eine taktische Position.

2.2 Zollpräferenzen für verarbeitete Agrarerzeugnisse

Die erste praktische Anwendung des Verzichts von Gegenleistungen besteht im Rahmen der Allgemeinen Zollpräferenzen. Auf Grund der Resolution Nr. 21 der 2. Welthandelskonferenz in

New Delhi 1968 haben die Europäischen Gemeinschaften seit dem 1.7.1971, gefolgt von den meisten Industriestaaten außer USA und Kanada, ein Allgemeines Zollpräferenzsystem gegenüber den Entwicklungsländern eingeführt. Dieses System gilt weltweit gegenüber 91 dieser Länder. Hier wurde eine Ausnahme von der GATT-Regel der Meistbegünstigung gemacht. Vorzugszölle der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern sollen helfen, die Wettbewerbsposition der Entwicklungsländer zu verbessern und ihre Exporterlöse zu vermehren.

In dieses Allgemeine Zollpräferenzsystem sind die landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnisse nur fallweise einbezogen. Das bisherige Angebot der Gemeinschaft an Zollpräferenzen bei landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen ist recht bescheiden. Es umfaßt gegenwärtig nur etwa 10 % des Handelsvolumens an landwirtschaftlichen Verarbeitungswaren.

Es gehen daher die Bestrebungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaften dahin, ab 1. Januar 1974 die Zollpräferenzen für landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse beträchtlich zu erweitern.

Für die Europäischen Gemeinschaften bestehen hier jedoch große Schwierigkeiten. Sie müssen gewisse Rücksichten auf die Interessen der eigenen Landwirtschaft bei konkurrierenden Erzeugnissen nehmen, insbesondere bei Obst und Gemüse und Zitrusfrüchten. Hier sind besonders die Widerstände Italiens zu überwinden. Sodann stehen die vielfachen Bindungen der Europäischen Gemeinschaften aufgrund bestehender Assoziationsverträge mit einer Reihe von Entwicklungsländern der Ausdehnung der Allgemeinen Zollpräferenzen entgegen. Diejenigen Entwicklungsländer, die besonders regionale Präferenzen gegenüber den Europäischen Gemeinschaften genießen, achten sehr darauf, daß sie diese besonderen Wettbewerbsvorteile nicht durch weltweit zu gewährende Zollpräferenzen verlieren. Hier stellt sich deutlich das Problem der Konkurrenz der Entwicklungsländer untereinander um Vorteile auf den Märkten der Europäischen Gemeinschaften. Bei Minderung solcher Vorteile verlangen die betroffenen Länder häufig Kompensationen.

Die Diskussion innerhalb der Europäischen Gemeinschaften über die von der Kommission vorgeschlagene Ausdehnung der Allgemeinen Zollpräferenzen für landwirtschaftliche Erzeugnisse ist noch nicht abgeschlossen. Wir hoffen jedoch auf eine beachtliche Ausdehnung einmal durch Erhöhung der Zollkonzessionen bei den bereits diesem System unterliegenden Erzeugnissen sowie besonders durch Einbeziehung weiterer landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse.

2.3 Konkurrierende Agrarerzeugnisse des Mittelmeerraumes

Die Europäischen Gemeinschaften haben aus allgemein-politischen und wirtschaftlichen Gründen ein großes Interesse an einer positiven Entwicklung in den ihr nicht angehörenden Anrainer-Staaten des Mittelmeers. Sie suchen daher zu den Mittelmeerländern besonders enge wirtschaftliche Beziehungen. Die schwierigsten Fragen, die hierbei auftreten, betreffen den Agrarsektor, weil diese Länder in beträchtlichem Umfang Agrarerzeugnisse in die europäischen Länder exportieren. Es handelt sich im wesentlichen um Zitrusfrüchte, Obst und Gemüse sowie deren Verarbeitungserzeugnisse, Wein sowie Fisch und Fischerzeugnisse.

Innerhalb der Gemeinschaft stoßen die genannten Produkte auf die Konkurrenz der in Italien und Frankreich produzierten Waren. In langen internen Verhandlungen haben daher die Europäischen Gemeinschaften einen Kompromiß zwischen den italienisch/französischen Forderungen zum Schutz ihrer Erzeuger und den Erfordernissen eines möglichst hohen Imports von Agrarerzeugnissen aus den Mittelmeerländern gefunden. Die Europäischen Gemeinschaften haben den Mittelmeerländern vor einigen Monaten ein Verhandlungsangebot unterbreitet, das erhebliche Zollsenkungen bei wichtigen Erzeugnissen, vor allem bei Zitrusfrüchten, vorsieht. Italien erhält als Ausgleich für die Verminderung seiner Präferenzen eine Erhöhung der Vermarktungsprämie für die in die Mitgliedstaaten der EG gelieferten Orangen.

Den Mittelmeerländern ist dieses Angebot nicht ausreichend. Sie versuchen daher in den Verhandlungen eine Verbesserung zu erreichen. Erst in der Schlußphase der Verhandlungen dürfte es hierüber zu einer Entscheidung kommen. Deutscherseits würden wir eine Ausdehnung des Angebots begrüßen.

2.4 Stabilisierung der Exporterlöse bei Rohstoffen

Abgesehen von Zucker und Tabak bestehen bei tropischen Erzeugnissen und Rohstoffen keine größeren Konkurrenzverhältnisse zwischen den Entwicklungsländern und den europäischen Gebieten. Diese Produkte werden in Europa nicht oder kaum erzeugt, aber benötigt. Daher sind Zölle und Abschöpfungen entweder Null oder sehr niedrig.

Das Hauptproblem in diesem Marktbereich sind die starken Preisschwankungen. Dies hat unmittelbare Rückwirkungen auf die Exporterlöse der betreffenden Entwicklungsländer mit allen Folgen für deren wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprogramme.

Diese Tatsache ist seit vielen Jahren der wichtigste Antrieb für den Abschluß von internationalen Rohstoffabkommen. Vermeidung großer Preisausschläge sowie bessere Marktübersicht auf den Rohstoffmärkten sind wesentliche Ziele dieser Abkommen. Auch in der Orientierung der Europäischen Gemeinschaften für die GATT-Verhandlungen ist der Abschluß von Rohstoffabkommen bei geeigneten Erzeugnissen vorgesehen.

Die Frage nach dem Erfolg dieser Abkommen wird von uns zurückhaltend beantwortet. Die Erfahrung zeigt, daß Rohstoffabkommen befriedigend arbeiten, wenn die Preise auf den Weltmärkten relativ stabil sind. Für diesen Fall aber brauchen wir keine Abkommen. Bei großen Schwankungen, insbesondere bei stark fallenden Preisen, d.h. bei großem Angebotsdruck, halten sich einzelne Exportländer nicht an ihre Verpflichtungen. Dies führt dann zu zeitweiser Funktionsunfähigkeit einzelner Abkommen. Es sind Gründe allgemein-politischer Art, die deutscherseits die Teilnahme an diesen Abkommen nahelegen.

Seit einiger Zeit ist eine neue Art der Erlösstabilisierung in der Diskussion. Die Argumentation der Entwicklungsländer geht dahin, daß zu wenig Rohstoffabkommen existieren und daß die Vorteile dieser Abkommen für die Entwicklungsländer zu gering ausfallen. Sie fordern daher seit längerem eine stärkere Sicherung der Devisenerlöse aus Rohstoffexporten zur Gewährleistung eines stetigen Entwicklungsprozesses.

Besonders nachdrücklich wird dies von den AASM und den im Protokoll Nr. 22 zum Beitrittsvertrag genannten Ländern des Commonwealth in den Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften verlangt.

Um diesem Verlangen der Entwicklungsländer entgegenzukommen, hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften dem Ministerrat einen Vorschlag unterbreitet, der eine Stabilisierung der Exporterlöse durch Ausgleichszahlungen bei Kaffee, Kakao, Erdnüssen, Erdnußöl, Baumwolle, Bananen, Zucker und Kupfer vorsieht. Die kalkulatorische Basis des Stabilisierungsvorschlages bildet eine Referenzsumme für jedes Land. Diese errechnet sich aus den durchschnittlichen Weltmarktpreisen des jeweiligen Erzeugnisses in den zurückliegenden 5 Jahren und den in die Gemeinschaft exportierten Mengen pro Jahr. Fällt die tatsächliche Erlössumme bei Einfuhren in die Gemeinschaft unter diese Referenzsumme, so entsteht für das betreffende Lieferland automatisch ein Anspruch auf Ausgleich in Höhe der Differenz. Dieser kann in Form von Krediten oder Beihilfen befriedigt werden.

Über diesen Vorschlag der Kommission gibt es große Meinungsverschiedenheiten. Man muß sich fragen, ob der Vorschlag im langfristigen Interesse der betroffenen Entwicklungsländer selbst liegt. Seine Anwendung würde dazu führen, daß bestimmte Länder bevorzugt, andere diskriminiert werden. Er begünstigt eine Spaltung der Rohstoffmärkte. Es besteht die Gefahr der künstlichen Auf-

blüfung der Produktion über die Marktnachfrage hinaus und damit der Ruf nach immer stärkeren marktordnungsmäßigen Regelungen mit unübersehbaren finanziellen Folgen. Außerdem fragt es sich, ob der Warenkatalog richtig gewählt ist, zumal es für einige Produkte bereits Rohstoffabkommen gibt (Kakao, Kaffee, Baumwolle) oder Sonderregelungen zweckmäßiger wären (z.B. Zucker, Bananen).

Sicher ist jedoch, daß eine Lösung dieser Fragen gefunden werden muß. Die Entwicklungsländer werden hierauf nicht verzichten, nachdem der Vorschlag einmal in der Welt ist. Es sollten Lösungen gefunden werden, die wettbewerbspolitisch neutraler bleiben und eine Spaltung der Rohstoffmärkte vermeiden. Außerdem müßte auf jede Automatik bei einzelnen Waren verzichtet werden. Es sollte vielmehr von der wirtschaftlichen Gesamtsituation des Landes ausgegangen werden. Globale Strukturbeihilfen in besonders benachteiligten Entwicklungsländern wären bei starken Erlösminderungen aus Rohstoffverkäufen auf lange Sicht auch im Interesse der betroffenen Länder wirksamer.

2.5 Interessenkonflikt bei Zucker

Zucker ist das Erzeugnis, bei dem die Interessen der Erzeuger und der Zuckerwirtschaft innerhalb der Gemeinschaft mit den Exporterfordernissen einer Reihe von Entwicklungsländern am meisten in Konflikt geraten. Die Zuckererzeugung innerhalb der erweiterten Europäischen Gemeinschaften deckt in etwa den Verbrauch. Andererseits ist eine Reihe von Entwicklungsländern auf den Export von Zucker angewiesen.

Im gegenwärtigen Zeitpunkt wird im Rahmen der Vereinten Nationen über die Neufassung des Internationalen Zuckerabkommens beraten. In den Verhandlungen der Europäischen Gemeinschaften mit den AASM und den im Protokoll Nr. 22 des Beitrittsvertrages genannten Ländern des Commonwealth müssen die im Beitrittsvertrag hinsichtlich Zucker übernommenen Verpflichtungen konkretisiert werden. Sodann gilt die jetzige EWG-Zucker-Marktordnung nur noch bis Ende des Wirtschaftsjahres 1974/75. Auf Grund dieser Situation ergibt sich für die Europäischen Gemeinschaften die Notwendigkeit, ihre interne Zuckerpolitik neu zu bestimmen und dabei zu entscheiden, welche Politik sie bei Zucker gegenüber den Entwicklungsländern eingehen wollen. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat hierzu dem Ministerrat einen Vorschlag unterbreitet, der u.a. folgendes vorsieht:

- Begrenzung der internen Produktion auf eine Menge, die etwa 600 000 t unterhalb des Verbrauchs in der erweiterten Gemeinschaft liegt
- Übernahme von 1,4 Mill. t Zucker aus den AASM und den im Protokoll Nr. 22 zum Beitrittsvertrag genannten Commonwealth-Ländern zu angemessenen Abnahmepreisen
- Beteiligung am Internationalen Zuckerabkommen als Netto-Importeur (d.h. bei einer Einfuhr der genannten 1,4 Mill. t eine Ausfuhrquote von 800 000 t).

Über diesen Vorschlag wird gegenwärtig im EG-Ministerrat verhandelt. Es ist nicht zu erwarten, daß dieser Vorschlag in der vorliegenden Form angenommen wird. Eine Reihe von Delegationen hat sich bereits negativ zum wesentlichen Inhalt des Vorschlages ausgesprochen.

Die größte Schwierigkeit liegt in der Ungewißheit über die künftige Entwicklung der Versorgungslage bei Zucker in der Welt. Die letzten drei Jahre haben gezeigt, daß die Zunahme der Erzeugung in den Entwicklungsländern nicht in dem Umfang erfolgte, wie es erwartet worden ist. Abgesehen von ordnungspolitischen Bedenken, die gegen ein absolutes Produktionsverbot in der Gemeinschaft über eine bestimmte Grenze hinaus bestehen, wäre der Kommissionsvorschlag nur dann vertretbar, wenn in den nächsten Jahren seitens der Entwicklungsländer in ausreichendem Maße Zucker angeboten werden könnte. Dies kann niemand mit Sicherheit vorhersagen. Aus diesem Grund verlangt besonders Frankreich, gefolgt von Belgien und Irland, eine beträchtliche Ausweitung der internen Produktionsquoten und lehnt einen Beitritt zum Zuckerabkommen unter den von

der Kommission vorgeschlagenen Bedingungen ab. Die Bundesregierung befürwortet mit Rücksicht auf die Entwicklungsländer einen Beitritt der Europäischen Gemeinschaften als Nettoimporteur, ohne daß heute schon etwas über die Höhe der Quote gesagt werden könnte. Welchen politischen Kompromiß der Ministerrat hinsichtlich Quoten und Beitritt zum Internationalen Zuckerabkommen finden wird, ist im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht absehbar.

Dagegen läßt sich absehen, daß die Europäischen Gemeinschaften 1,4 Mill. t Zucker aus den AASM und den im Protokoll Nr. 22 des Beitrittsvertrages genannten Commonwealth-Ländern zu garantierten Preisen abnehmen werden. Da gerade für eine Reihe dieser Länder Zucker das tragende Exportprodukt darstellt, wird hiermit ein beachtlicher Beitrag zur Förderung der Entwicklung dieser Länder geleistet.

3 Ausblick

Charakteristisch für unsere Außenhandelsbeziehungen zu den Entwicklungsländern auf dem Agrarsektor ist das Bemühen um eine Synthese zwischen der für den Bestand des gemeinsamen Agrarmarktes notwendigen Gemeinschaftspräferenz und den Exportbedürfnissen der Entwicklungsländer. Es besteht die berechtigte Hoffnung, daß im Rahmen der verschiedenen parallel laufenden Verhandlungen auch in Zukunft Kompromißlösungen gefunden werden, die diesem Ziel entsprechen.

Die zügige Kaufkraftentwicklung in der Gemeinschaft hat den Entwicklungsländern die Möglichkeit eröffnet, ihre Agrareinfuhren beträchtlich zu steigern. Eine harmonische Wirtschaftsentwicklung innerhalb der Gemeinschaft trägt daher neben der besonderen Gestaltung der Handelsbeziehungen zu den Entwicklungsländern in bedeutendem Maße dazu bei, die wirtschaftliche Entwicklung in diesen Ländern zu verbessern.