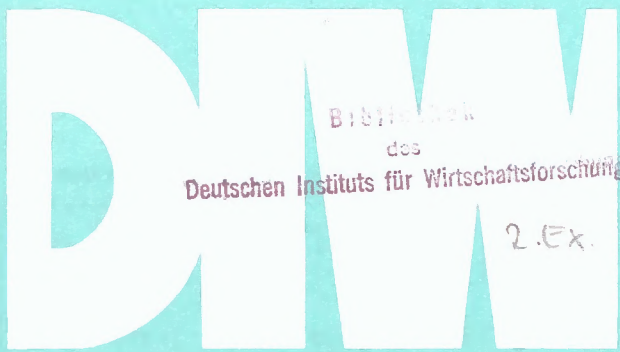




Die Nahrungsmittelhilfe der EG	247
Recycling von Behälterglas	255

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

WOCHENBERICHT 18/87

Berlin

30. April 1987

54. Jahrgang

Die Nahrungsmittelhilfe der EG

Vor kurzem berichtete das DIW an dieser Stelle über die Ergebnisse einer Tagung zum Beitrag der EG zur Bekämpfung des Hungers in der Welt¹. Ein Element dieses Beitrags ist die Nahrungsmittelhilfe an Entwicklungsländer, die heute häufig im Rahmen sogenannter Ernährungssicherungsstrategien gewährt wird. Selbst in dieser Spielart ist die Nahrungsmittelhilfe nach ihren Motiven wie ihren Wirkungen umstritten. In diesem Bericht werden nun die Hilfeströme in ihrem entwicklungspolitischen Stellenwert, ihrer Waren- und Regionalstruktur genauer untersucht und zu den kommerziellen Exporten der EG in Beziehung gesetzt. Gerade im Falle erfolgreicher Ernährungssicherung in Entwicklungsländern wird der Druck der gemeinschaftlichen Überschußproduktion auf den Weltmarkt noch stärker, als er ohnehin ist, und alle Bemühungen um die weitere Sicherung der Eigenproduktion in der Dritten Welt werden durch verstärktes Exportdumping konterkariert. Ohne eine grundlegende Reform der Europäischen Agrarpolitik kann also der Aufbau einer eigenen Ernährungsbasis der Dritten Welt kaum gelingen.

Die öffentliche Entwicklungshilfe der EG-Länder und der EG

Die EG-Länder wickeln nur einen Teil ihrer öffentlichen Entwicklungshilfe gemeinschaftlich ab. Im Unterschied zur Handelspolitik ist im EWG-Vertrag für die Entwicklungspolitik, die Ende der fünfziger Jahre noch keine große Rolle spielte, nicht die Übertragung in die Kompetenz der Gemeinschaft vorgesehen. Auch heute noch wird der überwiegende Teil der öffentlichen Entwicklungshilfe jeweils von den einzelnen EG-Ländern vergeben, und zwar direkt oder über multilaterale Institutionen². Gemeinsam leisten sie Entwicklungshilfe über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) — zunächst an die assoziierten afrikanischen Staaten, jetzt an die AKP-Länder³, sowie die überseeischen Länder und Gebiete⁴. Die Höhe der Leistungen für die AKP-Länder wurde in den Verträgen von Lomé vereinbart. Der Fonds wird aus festgesetzten Beiträgen der Mitgliedsstaaten gespeist, ist nicht Teil des gemeinsamen Haushalts und unterliegt damit auch nicht der Kontrolle durch das Europäische Parlament⁵. Anders verhält es sich mit den finanziellen Transfers an diejenigen Mittelmeerländer, die nicht zur EG

gehören: Diese Beträge wurden meist in Verbindung mit Handelsverträgen in besonderen Finanzprotokollen beschlossen und sind, ebenso wie die Hilfe der Gemeinschaft an die nicht-assozierten Staaten in Asien und Lateinamerika sowie die gemeinsame Nahrungsmittelhilfe, Bestandteil des EG-Haushalts⁶.

¹ Vgl. Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt. Bearb.: Siegfried Schultz. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 17/87.

² Hier ohne EG, die zu den multilateralen Institutionen zählt, aber auch als eigenständiger Geber mit bi- und multilateralen Leistungen geführt wird.

³ Länder in Afrika, der Karibik und dem Pazifik, die durch die Verträge von Lomé mit der Gemeinschaft verbunden sind.

⁴ Außerdem gewährt die Gemeinschaft Entwicklungshilfekredite über die Europäische Investitionsbank.

⁵ Insbesondere seit der Direktwahl der europäischen Parlamentarier streben diese die Eingliederung des EEF in den Haushalt der Gemeinschaft an, bisher allerdings ohne Erfolg.

⁶ Er enthält außerdem noch einige weitere Posten für spezielle gemeinsame Entwicklungshilfeaktionen, z.B. für die Beteiligung an Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen, für Katastrophenhilfe oder das spezielle Programm zur Bekämpfung des

Die Bedeutung der Nahrungsmittelhilfe (NMH) im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe¹⁾ ausgewählter Geber

			1973/75 Durchschnitt	1980	1981	1982	1983	1984	1985
EG-Länder ²⁾									
Entwicklungshilfe	Mill. US-\$		5 026	12 972	12 704	12 183	11 505	11 271	11 579
Anteil NMH	vH		7	6	8	6	5	8	7
darunter: Gemeinschaftshilfe der EG									
Entwicklungshilfe	Mill. US-\$		565	1 294	1 676	1 339	1 386	1 476	1 510
Anteil NMH	vH		36	34	40	37	25	38	28
USA									
Entwicklungshilfe	Mill. US-\$		3 497	7 138	5 782	8 202	8 081	8 711	9 403
Anteil NMH	vH		25	18	22	14	17	18	20
Alle DAC-Länder ³⁾									
Entwicklungshilfe	Mill. US-\$		11 519	27 267	25 540	27 731	27 560	28 686	29 428
Anteil NMH	vH		14	10	11	9	9	10	10
Anteil der EG-Länder ⁴⁾									
Entwicklungshilfe	vH		44	48	50	44	42	39	39
NMH	vH		23	27	33	32	25	29	25
Anteil der USA ⁴⁾									
Entwicklungshilfe	vH		30	26	23	30	29	30	32
NMH	vH		55	50	43	46	54	53	61

1) Nettoauszahlungen. — 2) Einschließlich der Leistungen an die EG, ohne Griechenland, Irland, Luxemburg, Portugal und Spanien, die in den betrachteten Jahren nicht Mitglieder des Development Assistance Committee (DAC) der OECD waren. — 3) Zum DAC gehörten außer den in der Vorspalte genannten Ländern Australien, Finnland, Japan, Kanada, Neuseeland, Norwegen, Österreich, Schweden und die Schweiz. — 4) An der Hilfe aller DAC-Länder.

Quelle: OECD, development co-operation review, verschiedene Jahrgänge.

Die EG-Länder zusammen sind der größte Entwicklungshilfegeber überhaupt; ihre öffentlichen Leistungen⁷ betrugen 1985 11,6 Mrd. US-\$, das waren 39 vH der Hilfe aller westlichen Geber. Damit leisteten die EG-Länder zusammen — gemessen an ihrer Wirtschaftskraft — fast doppelt soviel Entwicklungshilfe wie die Vereinigten Staaten: Im Durchschnitt der Jahre 1984/85 lag der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am Sozialprodukt in den USA bei 0,24 vH, im Durchschnitt der EG-Länder bei 0,47 vH, und zwar ohne die Leistungen Frankreichs an seine überseeischen Länder und Gebiete⁸. Das liegt freilich immer noch deutlich unter dem 0,7 vH-Ziel der UN.

Die EG-Länder wickelten 1985 von den insgesamt 11,6 Mrd. US-\$ Entwicklungshilfe nur 13 vH über die Gemeinschaft ab. Dieser Anteil schwankte in den achtziger Jahren lediglich zwischen 10 und 13 vH — Ausdruck der Dominanz nationaler Interessen in der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Nahrungsmittelhilfe der Gemeinschaft

Sehr viel größer ist der Grad der „Vergemeinschaftung“ dagegen bei der Nahrungsmittelhilfe: In den achtziger Jahren lag der Gemeinschaftsanteil zwischen 54 vH (1985) und 70 vH (1981). Daß gerade die Nahrungsmittelhilfe überwiegend gemeinschaftlich vergeben wird, entspricht der Situation des Agrarmarktes: Er ist der am

stärksten integrierte Bereich in der EG, und zwar vor allem bei Marktordnungsprodukten. Diese aber sind der Kern der gemeinsamen Nahrungsmittelhilfe.

Die Nahrungsmittelhilfe avancierte zum größten Posten der gemeinsamen Entwicklungshilfe, ihr Anteil betrug in den achtziger Jahren durchschnittlich ein Drittel. Das war bedeutend mehr als im Durchschnitt aller westlichen Geberländer und selbst als in den USA. Dennoch entfiel auf die USA — den größten Nahrungsmittelhilfeliieferanten — rund die Hälfte aller Nahrungsmittelhilfeliieferungen der westlichen Geberländer. Allerdings vergaben die USA im betrachteten Zeitraum bis 1982 über die Hälfte ihrer Nahrungsmittelhilfe gegen Kredite, erst von 1983 an überwogen die unentgeltlichen Lieferungen; die EG sowie ihre Mitgliedstaaten gewährten dagegen ihre Nahrungsmittelhilfe ausschließlich als nicht-rückzahlbare Zuschüsse.

Hungers in der Welt. Der Haushalt wird finanziert durch Zölle und andere Abgaben auf die Einfuhr sowie eine Beteiligung der EG (bis zu 1,4 vH) an der Bemessungsgrundlage der einzelstaatlichen Mehrwertsteuer.

⁷ Hier einschließlich der Leistungen an die EG. Die Auszahlungen der EG sind wegen der (zeitlichen) Unterschiede beim Entstehen von Einnahmen und Ausgaben nicht immer identisch mit diesen Beträgen, liegen aber in der gleichen Größenordnung.

⁸ Werden diese einbezogen, erreichte die Quote 0,52 vH. Berechnet zu Preisen und Wechselkursen von 1984, vgl. OECD, development co-operation, 1986 Review, S. 49.

Gliederung der Nahrungsmittelhilfe nach Güterarten

	Insgesamt	Getreide		Milchprodukte ¹⁾			Übrige Produkte ³⁾	Bar- leistungen	Transport
		insgesamt	Weizen	insgesamt	Magermilch- pulver	Butter ²⁾			
	Mill. US-\$	Anteile an der Nahrungsmittelhilfe in vH							
EG-Länder ⁴⁾									
1980	270	44	30	14	1	4	18	17	7
1981	281	63	42	8	2	2	10	13	6
1982	293	56	34	7	2	2	11	20	6
1983	285	55	33	6	3	2	15	15	9
1984	327	53	32	6	2	3	17	15	9
1985	372	53	33	5	1	2	19	16	8
Gemeinschafts- hilfe der EG									
1980	436	36	21	60	39	21	4	—	—
1981	672	28	24	59	40	19	2	0	10
1982	499	25	19	51	28	23	3	—	21
1983	351	37	29	40	25	15	2	6	15
1984	554	42	30	36	21	15	4	1	18
1985	428	41	29	35	23	12	6	—	17
Alle DAC-Länder ⁵⁾									
1980	2 189	77	36	6	3	1	12	3	2
1981	2 524	73	42	12	10	0	11	3	1
1982	1 890	72	49	8	7	0	11	5	4
1983	2 205	64	42	10	9	0	19	3	4
1984	2 497	62	36	22	11	1	17	—	—
1985	2 724	65	45	18	13	4	18	—	—

1) Einschließlich Eier. — 2) Und Butteröl. — 3) Fleisch, Fisch, tierische und pflanzliche Öle sowie sonstige Produkte. — 4) Ohne Beteiligung an der Gemeinschaftshilfe. Ohne Griechenland, Irland, Luxemburg, Portugal und Spanien. — 5) Ohne Gemeinschaftshilfe.

Quelle: OECD, Computerausdrucke.

Bei den einzelnen EG-Ländern hat die Nahrungsmittelhilfe im Rahmen ihrer Entwicklungshilfeleistungen⁹ ein viel geringeres Gewicht, für alle EG-Länder zusammen betrug es in den achtziger Jahren 5 bis 8 vH. Noch weniger Bedeutung hat diese Hilfe im Rahmen der Leistungen Frankreichs, die durch die finanziellen Transfers des Landes an seine überseeischen Länder und Gebiete geprägt sind. Besonders breiten Raum nimmt sie dagegen in der italienischen Entwicklungshilfe ein, und zwar wegen des großen Gewichts des Beitrages an die Gemeinschaft, aber auch bei der bilateralen Hilfe.

Wie in den USA, so war auch in der EG Motor für die Vergabe von Nahrungsmittelhilfe die Anhäufung überschüssiger Nahrungsmittel, die zu den hohen internen Preisen auf Drittmarkten nicht absetzbar waren. Zudem ließ der Hunger in der Dritten Welt die Lieferung dieser Lebensmittel, für die die Entwicklungsländer — zumindest im Falle der EG — keine Devisen aufzubringen hatten, als sinnvoll erscheinen. Außerdem hatte die FAO versucht, die schwankenden und seit Mitte der sechziger Jahre stark rückläufigen Getreidelieferungen an Entwicklungsländer durch Gewinnung weiterer Lieferanten und durch längerfristige Zusagen zu erhöhen und zu stabilisieren.

Ein Erfolg auf diesem Wege war die 1967 geschlossene Food Aid Convention, in der sich 17 Geberländer verpflichteten, ein Minimum von 4,2 Millionen Tonnen Getreide pro Jahr als Nahrungsmittelhilfe zur Verfügung zu stellen. Die Konvention wurde später erweitert und mehrmals verlängert. Die EG sagte damals die Lieferung von gut 1 Mill. t Getreide pro Jahr zu, eine Selbstverpflichtung, die sukzessive aufgestockt wurde; der EG-Beitrag liegt heute bei 1,7 Mill. t. Zunächst wurde der überwiegende Teil von den einzelnen Mitgliedsstaaten vergeben, der Gemeinschaftsanteil wuchs aber von Jahr zu Jahr und erreichte Mitte der siebziger Jahre etwa 50 vH; seit Anfang der achtziger Jahre übertrifft er die nationale Quote.

Warenstruktur

Neben Getreide entwickelten sich Milchprodukte (Milchpulver und Butteröl) in den siebziger Jahren zu einem Schwerpunkt gemeinsamer Nahrungsmittelhilfe. Zu Beginn der achtziger Jahre erreichten die Milchpro-

⁹ Einschließlich Leistungen an die EG.

Wichtige Waren der bilateralen Nahrungsmittelhilfe ausgewählter Geber nach Empfängerländern
Durchschnitt 1980 bis 1985

Länder	Alle westlichen Geber ¹⁾				Gemeinschaftshilfe der EG			EG-Länder
	Weizen	Reis	Mais	Magermilch-pulver	Weizen	Magermilch-pulver	Butter und Butteröl	Weizen
in 1 000 t								
Alle Entwicklungsländer								
1980	4 360	1 333	1 315	140	426	70	38	372
1981	5 699	1 155	882	242	649	136	37	436
1982	5 840	918	630	195	532	85	33	477
1983	5 725	979	744	158	532	46	22	382
1984	6 873	1 581	1 205	89	741	75	34	490
1985	7 076	641	980	257	400	56	15	597
Länderstruktur ²⁾ Durchschnitt 1980 bis 1985 in vH								
Ausgewählte Entwicklungsländer	81	54	68	71	94	90	92	71
in Afrika								
Ägypten	36	0	4	13	24	12	11	14
Äthiopien	4	1	1	6	8	3	2	15
Angola	0	1	1	2	1	0	0	2
Burkina Faso	0	1	5	4	0	1	0	0
Dschibuti	0	0	0	0	1	0	0	0
Ghana	0	4	1	1	0	2	1	1
Guinea-Bissau	0	3	0	0	0	0	0	1
Kap Verde	0	2	3	1	0	1	1	2
Kenia	2	2	7	3	3	1	0	2
Lesotho	0	0	2	2	1	0	0	0
Madagaskar	0	11	0	1	3	0	0	1
Mali	0	4	7	1	0	1	1	1
Mauretanien	1	1	0	3	2	1	4	6
Mosambik	2	5	9	1	6	1	1	6
Sambia	1	2	7	1	1	1	1	0
Senegal	1	4	4	2	1	3	0	3
Sierra Leone	0	3	0	1	0	1	0	0
Simbabwe	0	0	3	1	0	3	1	1
Somalia	2	7	8	6	4	4	2	4
Sudan	7	1	1	3	2	1	1	6
Tansania	1	7	8	2	1	2	1	1
Zaire	2	1	1	1	2	0	0	1
in Asien								
Bangladesch	19	24	0	1	21	2	10	17
Indien	5	1	10	27	0	46	55	0
Libanon	0	0	0	1	1	1	2	1
Pakistan	6	0	0	6	6	1	2	6
Philippinen	0	2	5	4	0	1	0	0
Sri Lanka	5	0	1	1	9	1	0	1
in Lateinamerika								
Guyana	0	0	0	0	0	0	0	0
Honduras	1	0	1	2	0	2	1	0
Jamaika	1	3	7	1	0	2	1	0
Nicaragua	1	1	0	2	1	3	1	3
Peru	1	10	3	2	1	2	1	1

¹⁾ Alle Mitgliedsländer des DAC zuzüglich der EG als supranationaler Institution. — ²⁾ Anteil der ausgewählten Entwicklungsländer an allen Entwicklungsländern, Anteil einzelner Empfängerländer an der Hilfe des jeweiligen Gebers an die ausgewählten Entwicklungsländer.

Quelle: OECD, Computerausdrucke.

dukte ein deutliches Übergewicht: Magermilchpulver und Butteröl machten allein 50 bis 60 vH der Lieferungen aus, nach 1983 ist ihr Anteil allerdings auf 35 vH zurückgegangen. Damit wuchs wieder die Bedeutung der gemeinschaftlichen Getreidelieferungen. Außerdem hat die EG verstärkt Transportkosten übernommen.

Diese Entwicklung resultierte nicht aus einer Verminderung der Überschüsse von Milcherzeugnissen in der EG. Im Gegenteil, die Milchpulver- und Butterberge sind eher größer als zu Beginn der achtziger Jahre. Aber die Lieferung von Milchpulver an Entwicklungsländer geriet — z.T. ausgehend von den Wirkungen kommerzieller Exporte — zunehmend unter Kritik: Milchpulver entsprach häufig nicht den Ernährungsgewohnheiten und Lebensbedingungen der Bedürftigen, weil es beispielsweise für die Empfänger nicht bekömmlich war¹⁰ oder weil sauberes Wasser fehlte. Auch im Europäischen Parlament wuchs der Widerstand gegen diese besonders teure und zugleich umstrittene Form europäischer Nahrungsmittelhilfe. So hat die Gemeinschaft die im Zuge der wachsenden Eigenversorgung Indiens mögliche Reduzierung ihres Beitrages zu „Operation Flood“ — einem Programm, das eine bessere Versorgung der Städte mit Milch zum Ziel hat¹¹ — nicht durch verstärkte Lieferungen an andere Entwicklungsländer kompensiert.

Während also die EG ihre Nahrungsmittelhilfe bei Milchprodukten verringerte, steigerten die USA die ihre beträchtlich: Mengenmäßig waren die Lieferungen der EG 1984/85 gegenüber 1980/81 bei Milchpulver um 17 und bei Butteröl um 30 vH niedriger, die Lieferungen der USA nahmen dagegen im gleichen Zeitraum bei Milch um mehr als das Doppelte zu. Außerdem lieferten die USA erstmals 1984, besonders aber 1985 beträchtliche Mengen Butter und Käse. Anfangs hatten bei den USA die Getreidelieferungen bei weitem überwogen, bis 1984/85 ging deren Anteil aber zugunsten von Milch- und „übrigen“ Produkten zurück.

Bei der Nahrungsmittelhilfe der EG-Länder, die diese entweder bilateral oder über andere multilaterale Institutionen (ohne Leistungen über die Gemeinschaft) vergeben, spielen Milchprodukte nur eine geringe Rolle. Statt dessen leisteten sie mehr in Form von Getreide, „übrigen“ Produkten und auch in bar.

Länderstruktur

Waren zunächst einige arme, volkreiche Länder Asiens die Hauptempfänger von Nahrungsmittelhilfe, so erhöhte sich die Zahl der Empfängerländer während der Nahrungsmittelkrise 1973/74 beträchtlich. Heute konzentriert sich die Hilfe vor allem auf Bangladesch, Ägypten sowie die Region südlich der Sahara. Insgesamt erhielten 1985 über 100 Länder Nahrungsmittelhilfe von westlichen Gebern¹²: 48 in Afrika, 28 in Lateinamerika, 22 in Asien und 4 in Ozeanien.

Die EG gewährte 1984 62 Ländern Nahrungsmittelhilfe, 1985 waren es 40. Als Kriterien für die Vergabe dienen der EG ein Unterangebot von Nahrungsmitteln bei niedrigem Pro-Kopf-Einkommen (unter 300 US-\$ im Jahr) und zugleich defizitärer Zahlungsbilanz. Für die nähere Untersuchung wurden hier diejenigen 33 Länder ausgewählt, die von der EG von 1980 bis 1985 ununterbrochen Hilfe in nennenswertem Umfang erhielten. In Anbetracht der genannten Kriterien nimmt es nicht wunder, daß es unter den Entwicklungsländern viele Dauerempfänger gibt, d.h. solche, deren Nahrungsmitteldefizite eher chronisch als durch akute Ernteaufälle verursacht sind. Längerfristig betrachtet gab es jedoch durchaus auch spektakuläre Erfolge: Indien und China sind inzwischen bei Getreide zu Selbstversorgern geworden.

Die 33 ausgewählten Länder erhielten mengenmäßig im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1985 bei den drei wichtigsten Produkten (Weizen, Magermilchpulver, Butteröl) über 90 vH der gemeinsamen Nahrungsmittelhilfe.

Im Durchschnitt aller Geber genossen Ägypten und Bangladesch bei Weizen hohe Priorität. Bei Milchprodukten stand Indien an der Spitze, im betrachteten Zeitraum erhielt es fast die Hälfte der Magermilchpulverlieferungen der EG und sogar mehr als die Hälfte bei Butteröl. Am Beispiel Indien läßt sich eine Wandlung der Nahrungsmittelhilfe demonstrieren: Wurde sie zunächst häufig als Zahlungsbilanzhilfe gewährt, vollzog sich später eine Wende zur Projekthilfe, und zwar vornehmlich in Projekten der Ernährungssicherung, in diesem Falle der „Operation Flood“.

Für die meisten der ausgewählten Entwicklungsländer leistet einzig die EG Nahrungsmittelhilfe auch in Form von Butteröl, bei Magermilchpulver hat sie ein großes Gewicht. Andererseits spielen sowohl die Gemeinschaft als auch ihre Mitgliedsländer in den beiden Hauptempfängerländern von Weizen, Ägypten und Bangladesch, als Nahrungsmittelhilfelieteranten mengenmäßig nur eine vergleichsweise kleine Rolle: Zusammen liegt ihr Anteil im Falle Ägyptens nur bei 10 und im Falle Bangladeschs bei 18 vH.

¹⁰ Unter weiten Teilen der Bevölkerung Asiens und Afrikas gibt es z.B. Probleme mit der Lactoseverträglichkeit; vgl. Glausauer, Peter, Friedrich-Kaiser, Juliane, Leitzmann, Claus: Nahrungsmittelhilfe in Form von Milchprodukten. Forschungsberichte des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Band 80, S. 105 ff.

¹¹ Vgl. Hrubesch, Peter: Entwicklung der Milchwirtschaft in Indien mit EG-Hilfe — Anspruch und Wirklichkeit von Operation Flood, in: Hrubesch, Peter/Schultz, Siegfried (Hrsg.), Der Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Bekämpfung des Hungers in der Welt. Sonderhefte des DIW, Nr. 144 (erscheint im Herbst 1987).

¹² Bilaterale Hilfe der DAC-Mitgliedsländer zuzüglich EG als supranationaler Institution, d.h. ohne die Hilfe der (anderen) multilateralen Organisationen, über die 1985 22 vH der gesamten Nahrungsmittelhilfe flossen. Unter diesen ist das World Food Programm der UN der größte Geber.

Anteil¹⁾ der Europäischen Gemeinschaft und der EG-Länder
bei wichtigen Waren der Nahrungsmittelhilfe
nach ausgewählten Entwicklungsländern
Durchschnitt 1980 bis 1985 in vH

Länder	Gemeinschaftshilfe der EG			EG-Länder
	Weizen	Magermilch- pulver	Butter und Butteröl	Weizen
Ausgewählte Entwicklungsländer	11	55	89	7
in Afrika				
Ägypten	7	52	100	3
Äthiopien	24	28	28	28
Angola	48	16	100	51
Burkina Faso	12	11	100	23
Dschibuti	83	53	100	17
Ghana	0	90	100	10
Guinea-Bissau	0	81	100	99
Kap Verde	0	56	96	70
Kenia	18	14	100	8
Lesotho	24	8	100	3
Madagaskar	62	29	—	13
Mali	0	73	100	69
Mauretanien	21	27	47	35
Mosambik	32	54	18	21
Sambia	13	61	100	2
Senegal	29	78	100	41
Sierra Leone	0	38	100	0
Simbabwe	0	99	100	17
Somalia	27	37	100	15
Sudan	3	17	100	6
Tansania	18	55	87	14
Zaire	11	1	—	3
in Asien				
Bangladesch	12	87	100	6
Indien	0	96	100	0
Libanon	59	86	100	33
Pakistan	11	10	78	8
Philippinen	2	12	100	0
Sri Lanka	18	59	100	1
in Lateinamerika				
Guyana	72	81	100	0
Honduras	3	53	100	1
Jamaika	0	92	100	1
Nicaragua	10	88	100	32
Peru	6	39	100	5

¹⁾ An der bilateralen Hilfe aller DAC-Länder zuzüglich EG als supranationaler Institution.
Quelle: OECD, Computerausdrucke.

treide erntet, um seine Bevölkerung zu ernähren — und sich 1985 sogar an der Nahrungsmittelhilfe für Afrika beteiligt hat¹³ — und gleichzeitig Unterernährung und Hungertod im eigenen Land gegenübersteht. In vielen Ländern Afrikas dagegen geht es primär um die Ausweitung der Produktion heimischer Grundnahrungsmittel. Auch dort wird das Hungerproblem jedoch nur gelöst werden können, wenn der Masse der Bedürftigen auch Zugang dazu gewährt wird bzw. bei ihnen gleichzeitig Einkommen entstehen¹⁴.

Die Rolle der Nahrungsmittelhilfe bei der Bewältigung des Hungerproblems ist umstritten¹⁵. Mißachtung der Verzehrgeohnheiten, Entmutigung der Eigenproduktion, Verfehlung der Zielgruppen sind hier die Stichworte. Es gab auch Fälle, in denen Nahrungsmittelhilfe zu spät, z.B. bei Beginn eigener Ernten, oder am falschen Ort eintraf. Wie schwierig es ist, Nahrungsmittelhilfe rasch an die Bedürftigen zu leiten, hat die Lebensmittelaktion der Kommission der EG für die von der Kälte in diesem Winter besonders betroffenen Armen in den EG-Ländern selbst illustriert: In der Bundesrepublik vergingen zwischen dem Beschluß Mitte Januar und der tatsächlichen Verteilung viele Wochen: Trotz einer ausgebauten Verwaltung, relativ kurzer Transportwege, einer hervorragenden Infrastruktur — Eisenbahn, Straße —, genügender Transportkapazität etc. und trotz der genauen Kenntnis von Bedürftigen (z.B. Sozialhilfeempfänger). Danach läßt sich leicht vorstellen, wieviel schwieriger eine Nahrungsmittelaktion ist, wenn diese günstigen Voraussetzungen nicht gegeben sind.

Generell hat die langjährige Diskussion der Nahrungsmittelhilfe dazu geführt, daß die Probleme erkannt sind. So hat die EG die Schlußfolgerung gezogen, die Nahrungsmittelhilfe möglichst in Projekte zur Ernährungssicherung einzubinden.

Wohin mit den Nahrungsmittelüberschüssen der Industrieländer?

Wenn man optimistischerweise annimmt, die Nahrungsmittelhilfe werde zukünftig so eingesetzt, daß negative Wirkungen vermieden werden und die Strategien zur Ernährungssicherung Erfolg haben, stellt sich die Überschubfrage der westlichen Industrieländer um so schärfer. Da Indien und China bei Getreide Selbstversorger geworden sind, entfallen sie als wichtige Kunden. Selbst in Afrika produzierten 1986 12 Länder Getreideüberschüsse, die schwer abzusetzen waren¹⁶. Ihre Vermarktung insbesondere in defizitären Nachbarländern oder Regionen

¹³ Vgl. OECD, op. cit., S. 21.

¹⁴ The World Bank, Poverty and Hunger, Issues and Options for Food Security in Developing Countries, 1986, S. 50.

¹⁵ Schultz, Siegfried: Nahrungsmittelhilfe — ein wirksames Instrument der Entwicklungspolitik? in: Hrubesch, Peter/Schultz, Siegfried, op.cit.

¹⁶ OECD, op.cit., S. 18.

Nahrungsmittelhilfe unter Kritik

Trotz der seit 30 Jahren gewährten Nahrungsmittelhilfe hat der Hunger in der Welt nicht ab-, sondern eher zugenommen. Dafür wird nicht ein genereller Mangel an Ernährungsgütern verantwortlich gemacht, sondern die fehlende Kaufkraft großer Bevölkerungsteile. Als Beispiel mag Indien dienen, das inzwischen selbst genug Ge-

Export der EG (10) von für die Nahrungsmittelhilfe wichtigen Agrarprodukten in ausgewählte Entwicklungsländer,
Anteil der Nahrungsmittelhilfe (NMH)¹⁾ an den Exporten
Durchschnitt 1984/1985

	Weizen		Magermilchpulver		Butter, Butteröl	
	Export 100 t	Anteil NMH vH	Export 10 t	Anteil NMH vH	Export 10 t	Anteil NMH vH
Welt ²⁾ insgesamt	116 808	—	30 908	—	35 227	—
Entwicklungsländer	51 226	22	28 779	23	21 634	11
Ausgewählte Entwicklungsländer	16 209	58	12 718	46	6 685	34
in Afrika	11 470	59	6 324	39	4 193	17
Ägypten	1 468	109	1 407	45	2 683	9
Äthiopien	3 051	51	563	49	251	42
Angola	669	29	169	30	46	9
Burkina Faso	297	10	57	—	22	—
Dschibuti	—	—	65	8	23	—
Ghana	18	28	227	75	61	61
Guinea-Bissau	—	—	9	56	3	260
Kap Verde	131	55	96	53	32	110
Kenia	809	54	413	—	121	—
Lesotho	105	52	25	40	10	—
Madagaskar	378	70	120	54	38	—
Mali	369	12	104	65	13	77
Mauretanien	648	73	370	18	221	45
Mosambik	500	96	312	34	71	35
Sambia	—	—	111	41	27	147
Senegal	1 156	14	543	27	203	—
Sierra Leone	—	—	48	94	—	—
Simbabwe	163	47	210	95	13	100
Somalia	304	136	347	86	64	52
Sudan	880	70	688	16	172	13
Tansania	50	150	324	28	70	50
Zaire	476	20	120	2	50	—
in Asien	4 329	55	5 265	55	2 170	68
Bangladesch	1 796	69	174	—	189	93
Indien	5	—	3 284	86	1 175	110
Libanon	691	6	194	16	439	1
Pakistan	1 056	48	843	—	128	—
Philippinen	18	—	695	3	205	—
Sri Lanka	764	79	76	32	35	—
in Lateinamerika	411	65	1 129	41	322	32
Guyana	—	—	21	155	14	67
Honduras	29	88	22	—	8	449
Jamaika	—	—	48	225	58	31
Nicaragua	292	53	482	39	133	23
Peru	91	97	557	23	108	9

¹⁾ Bilaterale Hilfe der Gemeinschaft und der EG-Länder. In den Fällen, in denen die Nahrungsmittelhilfe größer ist als die entsprechende Exportmenge, handelt es sich u.U. um unterschiedliche zeitliche Zuordnungen oder Inkongruenz verschiedener Quellen. — ²⁾ Ohne den Handel der EG-Länder untereinander.

Quellen: eurostat, Analytische Übersichten des Außenhandels 1984 und 1985; Nahrungsmittelhilfe: OECD, Computer-ausdrucke.

Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft bei Getreide und Milcherzeugnissen für Nahrungsmittelhilfe sowie Subvention von Ausfuhr, Lagerhaltung und Verfütterung in Mill. ECU

	Jahr ¹⁾	Nahrungsmittelhilfe	Ausfuhrerstattung	Lagerhaltung	Futterzwecke
Getreide (einschließlich Reis)	1980	169	1 184	213	—
	1981	145	1 200	408	—
	1982	196	1 071	453	—
	1983	178	1 577	566	—
	1984	268	930	356	—
	1985	286	1 053	884	—
	1986	313	1 565	1 041	—
Milcherzeugnisse	1980	375	2 588	513	—
	1981	421	1 728	329	—
	1982	361	1 391	307	—
	1983	389	1 216	1 099	—
	1984	379	1 726	1 606	—
	1985	384	2 163	2 178	—
	1986	405	2 529	1 639	—
darunter: Magermilchpulver	1980	196	—	21	1 282
	1981	227	—	83	1 157
	1982	220	—	47	1 310
	1983	221	103	634	1 631
	1984	198	232	819	1 841
	1985	233	264	652	2 144
	1986	235	273	446	2 267
Butter, Butteröl	1980	180	—	469	—
	1981	194	—	215	—
	1982	140	—	197	—
	1983	167	436	411	—
	1984	181	495	727	—
	1985	151	747	1 460	—
	1986	170	884	1 126	—

¹⁾ 1980 bis 1984 tatsächliche Ausgaben, von 1985 an Mittelansätze.
Quelle: Gesamthaushaltspläne der EG in ABl. der EG, Serie L, diverse Bände.

spezielles Programm über 2 Mrd. US-\$ zur Förderung ihrer Agrarexporte beschlossen.

Insgesamt exportierte die EG 1985 mehr als fünfmal so viel Weizen in Entwicklungsländer wie ihre Nahrungsmittelhilfe¹⁷ betrug, bei Magermilchpulver war die Relation ähnlich, bei Butter war das Verhältnis 12:1. Für die ausgewählten Entwicklungsländer waren die Relationen anders: Ihnen lieferte die EG im Durchschnitt etwa ebenso viel Nahrungsmittelhilfe wie „normale“ Exporte; bei Weizen überwogen die kostenlosen Lieferungen, bei Magermilchpulver die kommerziellen. Nur bei Butteröl war der Anteil der Hilfeflieferungen 1985 relativ gering (23 vH gegenüber 43 vH 1984).

Welcher Druck in der EG besteht, Nahrungsmittel zu exportieren, mögen die Haushaltsausgaben der Gemeinschaft von 1980 bis 1986¹⁸ bei den drei wichtigen Gütern der gemeinsamen Nahrungsmittelhilfe, Getreide, Magermilchpulver und Butteröl, illustrieren: Allein die Lagerhaltungskosten übersteigen die Ausgaben für Nahrungsmittelhilfe bei weitem, bei Getreide und Butteröl in allen betrachteten Jahren, bei Magermilchpulver seit 1983.

Noch gewichtiger jedoch waren die Ausfuhrerstattungen. Sie sind bei Getreide sowie bei allen Milcherzeugnissen zusammengenommen etwa fünfmal so groß wie die Ausgaben für Nahrungsmittelhilfe. Nun werden damit nicht nur Exporte in Entwicklungsländer subventioniert, immerhin lag aber deren Anteil an den Weizenexporten der EG 1985 bei 48 vH. Die Erstattungen ermöglichen Exporte zu Preisen, die unter denjenigen in der EG liegen. Diese Exporte zu Dumpingpreisen verzerren die Wettbewerbsposition zuungunsten der eigenen Produktion der Entwicklungsländer, sie schränken aber auch die Absatzchancen von Entwicklungsländern mit Nahrungsmittelüberschüssen in anderen Entwicklungsländern ein. Nicht nur wegen der Menge der kommerziellen Exporte¹⁹ potenzieren sich die Gefahren, die bei der Nahrungsmittelhilfe zu Kritik Anlaß geben, sondern auch deshalb, weil sie es den Regierungen von Industrieländern und Entwicklungsländern ermöglichen, unangenehme Agrarreformen hinauszuschieben.

Einen weiteren Aspekt bilden die Subventionen auf dem internen EG-Markt: Die Gemeinschaft fördert den Absatz von Magermilchpulver zu Futterzwecken²⁰ mit Beträgen, die inzwischen neunmal so hoch sind wie die Nahrungsmittelhilfe bei diesem Produkt und einige Ent-

¹⁷ Bilaterale Hilfe der Gemeinschaft und der EG-Länder, hier in Mengen (t).

¹⁸ 1980 bis 1984 Ausgaben, 1985 und 1986 Mittelansätze.

¹⁹ Zu den Mengenproblemen und damit ausgelösten Preisbewegungen kommen die Währungsschwankungen, die — wie die starken Dollarschwankungen in den letzten Jahren — von den Entwicklungsländern nicht beeinflußt werden können.

²⁰ Außerdem gibt es noch vielfältige Maßnahmen zur Steigerung des Absatzes für den menschlichen Verzehr, die hier außer Betracht bleiben.

wird u.a. durch das Verkehrswesen vieler afrikanischer Länder erschwert, das auf Häfen und den Verkehr mit Europa und kaum auf den Handel untereinander ausgerichtet ist. Hinzu kommt die Devisenknappheit der potentiellen Abnehmer. Auch wenn man davon ausgeht, daß die vorjährigen Erträge wetterbedingte Spitzenenergebnisse sind, ist aber auch längerfristig mit derartigen Erfolgen der vermehrten Anstrengungen um Ernährungssicherheit zu rechnen, sofern die Bauern (und Regierungen) nicht durch die Absatzprobleme zu sehr entmutigt werden.

Als weiteres wichtiges Hindernis für den Absatz erweist sich mehr und mehr die Konkurrenz der Nahrungsmittel anbietenden Industrieländer: Und zwar nicht nur deren kostenlose oder -günstige Nahrungsmittelhilfe, sondern auch deren kommerzielles Exportdumping. Die Analyse beschränkt sich hier auf die EG, aber auch die USA haben 1985 — neben den üblichen Subventionen — ein

wicklungsländer der Chance berauben, durch den Absatz von (eiweißreichen) Futtermitteln die dringend benötigten Devisen zu verdienen.

Die steigenden Haushaltsansätze zeigen, daß der Druck in der EG eher größer geworden ist, Getreide-, Milchpulver- und Butterberge durch subventionierten Export auf dem Weltmarkt abzutragen. Es ist daher keinesfalls damit getan, nur die Nahrungsmittelhilfe in die allge-

meine Entwicklungszusammenarbeit bzw. in Ernährungsstrategien einzubinden: Die umfangreichen kommerziellen Exporte der auch unter Nahrungsmittelhilfeprogrammen gelieferten Produkte gefährden die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer in dem Maße, wie sie sie durch staatliche Preisunterbietung vom Markt drängen. Auch unter entwicklungspolitischem Aspekt ist die Reform der europäischen Agrarpolitik überfällig.

Recycling von Behälterglas

Das Abfallbeseitigungsgesetz der Bundesrepublik Deutschland stellt die Vermeidung von Abfall vor dessen Verwertung und die Verwertung von Abfall vor dessen Beseitigung. Auf den Markt für Getränkeverpackung übertragen, heißt das: Mehrwegpackungen vor Recycling und Recycling vor Beseitigung. Die Glasindustrie ist nicht nur der bedeutsamste Hersteller von Mehrwegpackmitteln, sondern auch derjenige Bereich mit dem ausgeprägtesten Recyclingsystem. Die gestiegene Bereitschaft der Behälterglashersteller, Glas aus Altglassammlungen zu verwerten, hat nicht nur politische Gründe, da man einer verstärkten umweltpolitischen Diskussion vorbeugen wollte, sondern auch ökonomische Gründe, da durch den Glasscherbeneinsatz in der Produktion der Rohstoff- und Energieeinsatz gesenkt wird und somit auch die Kosten niedriger sind. Staatliche Eingriffe, die das Abfallbeseitigungsgesetz gestattet, könnten die Strukturen auf dem Markt für Getränkepackmittel verändern und auch zu Produktionseinschränkungen bei Behälterglasherstellern führen.

Etwas mehr als die Hälfte der Produktion der Behälterglasindustrie entfällt gewichtsmäßig auf Flaschen für die Massenge Getränke Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke und Wein. Für diese vier Getränkearten hat das Umweltbundesamt auf der Basis von Erhebungen der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) umfangreiche Analysen über Abfallaufkommen, Recycling und zu beseitigenden Abfall differenziert nach Packmitteln durchgeführt, da dort ein noch funktionierender Mehrwegmarkt vorhanden ist¹. Nicht erfaßt werden vom Umweltbundesamt also alle Abfall- und Recyclingmengen, die nicht der Getränkeabfüllung dienen (Konserven- und Verpackungsglas), sowie die Getränkeverpackungen für Milch, Spirituosen, Schaum-, Wermut- und Dessertweine u.a.².

Abfüllung von Massenge Getränken:

Trotz abnehmender Tendenz weiterhin überwiegend in Mehrwegflaschen

Die Getränkeabfüllung für Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke und Wein hat von 10,9 Mrd. l im Jahre 1970 auf 18,0 Mrd. l 1985 zugenommen. Zuletzt wurden etwa 74 vH dieser Getränkemenge in Mehrwegglasflaschen, 12 vH in Einwegglasflaschen und die restlichen 14 vH in andere Einwegpackmittel wie Weißblechdosen

oder Block- und Hypapackungen abgefüllt. Vom Wachstum des Getränkeabfüllmarktes profitierten vor allem Einwegpackmittel; sie erhöhten ihren Anteil seit den siebziger Jahren erheblich.

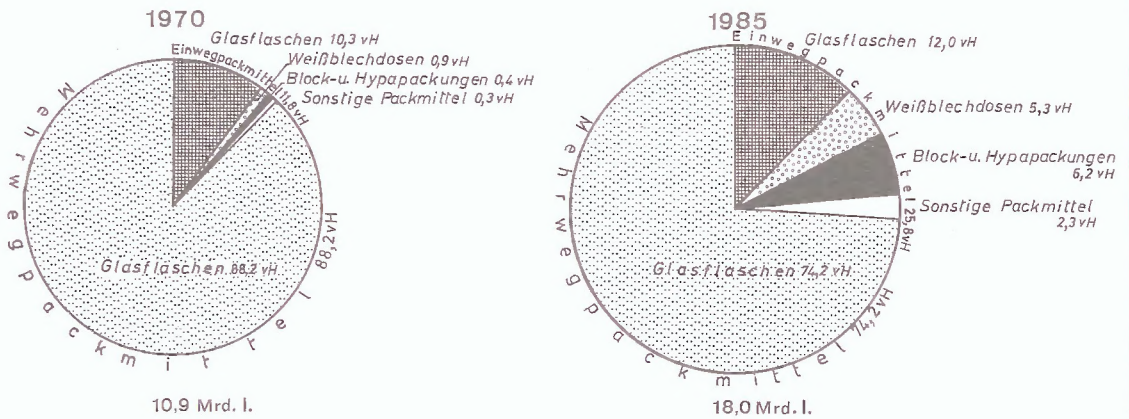
Nach Getränkearten ergibt sich ein differenzierteres Bild. Bier und Mineralwasser werden zu fast neun Zehnteln in Mehrwegglasflaschen abgefüllt; Wein wird dagegen vorwiegend in Einwegflaschen verkauft. Bei den Erfrischungsgetränken werden zwar die kohlen säurehaltigen Getränke zu etwa drei Vierteln in Mehrwegflaschen abgegeben, der Anteil der in Weißblechdosen abgefüllten Getränke beträgt aber bereits 15 vH. Bei kohlen säurefreien Erfrischungsgetränken haben sich Block- und Hypapackungen durchgesetzt; ihr Anteil beträgt schon fast 50 vH.

Im Unterschied zur Abfüllung dominiert bei der Herstellung der Packmittel die Produktion der Einweggebinde,

¹ Umweltbundesamt (Hrsg.): Verpackung für Getränke, 5. Fortschreibung 1970-1985, Berlin 1987.

² Es werden außerdem nur die Fertigpackungen für den Inlandsabsatz (einschließlich Importe) der Getränke in Flaschen, Dosen, Weichpackungen u.ä., von 0,2 bis 2,0 l Füllvolumen betrachtet. Nicht erfaßt sind auch die in Automaten zubereiteten Post- und Prämixgetränke. Milch wird in verschiedenen Regionen des Bundesgebietes seit einiger Zeit verstärkt in Mehrwegflaschen angeboten; inwieweit sich daraus ein funktionierender Mehrwegmarkt auf Dauer entwickelt, läßt sich noch nicht abschätzen.

STRUKTUR DER GETRÄNKEABFÜLLUNG NACH PACKMITTELN¹⁾



1) Verpackungsgrößen von 0,2 bis 2,0 l für Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke und Wein.

Quelle: Umweltbundesamt (Hrsg.): Verpackung für Getränke, 5. Fortschreibung 1970-1985, Berlin 1987.

DIW 87

da Mehrwegflaschen für die hier betrachteten Getränke durchschnittlich 39mal wiederaufgefüllt werden. Gemessen an der produzierten Stückzahl kehrt sich das oben genannte Verhältnis um. Mehrwegflaschen sind an der gesamten Produktion von Packmitteln schätzungsweise nur mit 6 vH (1970: 28 vH) beteiligt, Einwegflaschen mit 37 vH (55 vH) und die sonstigen Packmittel mit 57 vH (17 vH).

Abfall von Packmitteln für Massenge Getränke vorwiegend aus Einweggebinden

Die anfallende Abfallmenge bei allen Packmitteln für die vier betrachteten Massenge Getränke — also ohne Berücksichtigung der Wiederverwertung — ist von 1970 bis 1985 insgesamt von 1,2 Mill. t auf 1,7 Mill. t gestiegen. Mit vier Fünfteln dieser Menge hat Glas zwar noch immer den bei weitem größten Anteil, doch ist der Beitrag der Packmittel aus anderen Stoffen von 1970 bis 1985 von 11 vH auf 20 vH gestiegen. Durch die teilweise Verdrängung von Mehrwegflaschen durch Einwegflaschen änderte sich die Zusammensetzung der anfallenden Glasabfallmenge: Im Jahr 1970 bestand etwas mehr als ein Drittel aus Mehrwegflaschen — heute ist es nur noch gut ein Fünftel.

Wegen des relativ großen Gewichtes von Glas ist die anfallende Abfallmenge je Liter abgefüllten Getränkes, d.h. die spezifische Abfallmenge, im Jahr 1985 mit 494 g/l bei Einwegglasflaschen deutlich höher als bei anderen Einwegpackmitteln (61 g/l) — und das trotz einer Reduzierung dieses Gewichtes seit 1970 um 20 vH. Bei Mehrwegpackmitteln, also bei Mehrwegflaschen, ist die spezifi-

sche Abfallmenge mit 26 g/l am geringsten. Durch eine Steigerung der Zahl der Umläufe je Flasche und durch eine Gewichtsreduzierung ist dieses spezifische Gewicht gegenüber 1970 sogar um 44 vH gesunken.

Die Recyclingmenge bei den betrachteten vier Getränkearten betrug 1985 rund 0,6 Mill. t. Neben Glasflaschen werden auch Weißblechdosen wiederverwertet — meist durch Aussonderung aus dem Müll mittels eines Magneten. Während jedoch 39 vH des Glasabfalls durch Recycling wieder der Produktion zugeführt werden, sind es bei Weißblech erst 20 vH. Block- und Hypapackungen, Aluminiumdosen, Kunststoff-Flaschen, Handbeutel und Becher werden dagegen grundsätzlich nicht wiederverwertet.

Trotz des Recyclings mußten noch knapp zwei Drittel der Abfallmenge aus den ausgewählten Getränkepackmitteln durch Müllverbrennung beseitigt oder deponiert werden. Obwohl sich das Abfallaufkommen von 1975 bis 1985 noch geringfügig auf 1,7 Mill. t erhöht hat, ist die zu beseitigende Abfallmenge durch das verstärkte Recycling um 26 vH auf zuletzt 1,1 Mill. t gesunken. Die zu beseitigende Abfallmenge von Glasflaschen ist bei insgesamt etwa konstantem Abfallaufkommen seit 1975 sogar um gut ein Drittel gefallen; damit einhergegangen ist eine Verschiebung von Mehrweg- zu Einweggebinden. Während das Glasaufkommen bei Mehrweggebinden seit Mitte der siebziger Jahre rückläufig ist und die zu beseitigende Abfallmenge durch vermehrtes Recycling noch stärker abnahm, stieg bis in die jüngste Vergangenheit das Aufkommen von Einwegglasflaschen; die zu beseitigende Abfallmenge fiel aber durch das Recycling ebenfalls seit Mitte der siebziger Jahre.

Abfall-, Recycling- und zu beseitigende Abfallmengen der Getränkepackmittel¹⁾ für ausgewählte Getränke

Packmittel	In 1000 t				In vH der Packmittel insgesamt			
	1970	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1985
Abfallmengen								
Einwegpackmittel								
Glasflaschen	696	989	1 130	1 070	57,4	61,1	66,1	63,1
Weißblechdosen	15	45	81	100	1,2	2,7	4,7	5,9
Block- u. Hypapackungen	1	3	23	37	0,1	0,2	1,3	2,2
sonstige Packmittel ²⁾	2	12	13	15	0,2	0,7	0,8	0,9
Umverpackung ³⁾	70	122	133	126	5,7	7,5	7,8	7,4
insgesamt	784	1 171	1 379	1 348	64,6	72,3	80,6	79,4
Mehrwegpackmittel								
Glasflaschen	380	389	273	294	31,4	24,0	16,0	17,3
Umverpackung ³⁾	49	59	58	55	4,0	3,7	3,4	3,2
insgesamt	429	448	331	349	35,4	27,7	19,4	20,6
Packmittel insgesamt	1 213	1 619	1 710	1 697	100,0	100,0	100,0	100,0
Recyclingmengen								
Einwegpackmittel								
Glasflaschen	.	55	211	370	.	38,2	58,0	60,5
Weißblechdosen	.	9	21	31	.	6,1	5,8	5,1
Umverpackung ³⁾	32	54	57	53	.	37,3	15,6	8,7
insgesamt	.	118	289	454	.	81,6	79,4	74,2
Mehrwegpackmittel								
Glasflaschen	.	26	74	157	.	17,7	20,4	25,7
Umverpackung ³⁾	1	1	1	1	.	0,7	0,2	0,2
insgesamt	.	27	75	158	.	18,4	20,6	25,8
Packmittel insgesamt	.	144	364	612	100,0	100,0	100,0	100,0
zu beseitigende Abfallmengen								
Einwegpackmittel								
Glasflaschen	.	934	919	700	.	63,3	68,3	64,5
Weißblechdosen	.	36	60	69	.	2,4	4,5	6,4
Block- u. Hypapackungen	1	3	23	37	.	0,2	1,7	3,4
sonstige Packmittel	2	12	13	15	.	0,8	0,9	1,4
Umverpackung ³⁾	38	68	76	73	.	4,6	5,6	6,7
insgesamt	.	1 053	1 090	894	.	71,4	81,0	82,4
Mehrwegpackmittel								
Glasflaschen	.	364	199	137	.	24,6	14,8	12,6
Umverpackung ³⁾	48	58	57	54	.	4,0	4,2	5,0
insgesamt	.	422	256	191	.	28,6	19,0	17,6
Packmittel insgesamt	.	1 475	1 346	1 085	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Verpackungsgrößen von 0,2 bis 2,0 l für Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke und Wein. — ²⁾ Aluminiumdosen, Kunststoff-Flaschen, Handbeutel und Becher. — ³⁾ Kartons, Wellpappe, Kunststoffverpackung sowie Verschlüsse und Kapseln.

Quellen: Umweltbundesamt (Hrsg.): Verpackung für Getränke, 5. Fortschreibung 1970-1985, Berlin 1987. — Berechnungen des DIW.

ANFALLENDE UND ZU BESEITIGENDE ABFALLMENGEN VON AUSGEWÄHLTEN GETRÄNKEVERPACKUNGEN¹⁾



1) Verpackungsgrößen von 0,2 bis 2,0 für Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke und Wein ohne Umverpackung, Verschlüsse und Kapseln.

Quelle: Umweltbundesamt (Hrsg.): Verpackung für Getränke, 5. Fortschreibung 1970-1985, Berlin 1987.

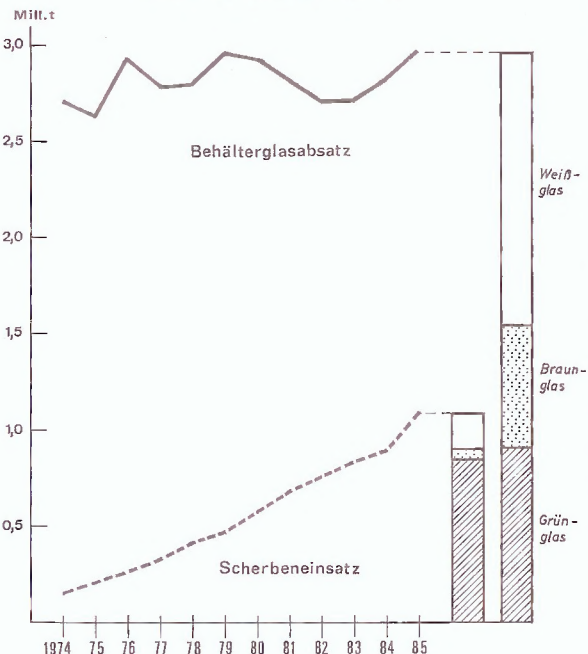
DIW 87

Altglasverwertung: Weitere Zunahme nur bei verstärkter Farbtrennung möglich

Neben Verpackungen für Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke und Wein produziert die Behälterglasindustrie — wie erwähnt — auch Glasflaschen, für die kein funktionsfähiger Mehrwegmarkt existiert, sowie Konserven- und Verpackungsglas. Insgesamt führen die Behälterglashersteller jährlich rund 1 Mill. t Altglas wieder dem Produktionsprozeß zu³. Gut neun Zehntel davon stammen aus dem Inland und dort wiederum zum weitaus größten Teil aus Containersammlungen von Gewerbeunternehmen oder kommunalen Entsorgungsunternehmen. Der übrige Teil besteht aus Flachglas und sonstigem Glas oder ist Ausschuß, der bei Getränkeabfüllern und in der eigenen Produktion angefallen ist.

Bei relativ konstanter Absatzmenge hat sich der Scherbeneinsatz in der Behälterindustrie von 1975 bis 1985 ver-

Altglasverwertung in der Behälterglasindustrie



Quelle: Bundesverband Glasindustrie und Mineralglasindustrie e. V.

fünffacht. Bezogen auf den Behälterglasabsatz stieg er von knapp 8 vH auf 35 vH. Im vergangenen Jahr dürfte die verwertete Altglasmenge noch einmal leicht zugenommen haben.

Die meisten Glasscherben sind bei Sammlungen farblich nicht sortiert. Diese Mischscherben können, wenn sie bei der Aufbereitung des Altglases nicht farbsepariert werden, nur für die Grünglasproduktion verwendet werden. Deshalb ist der Scherbeneinsatz bei der Herstellung von Grünglas auch bei weitem am höchsten. Von 1980 bis 1985 stieg die Scherbeneinsatzquote hier von knapp 50 vH auf fast 90 vH. Bei Weißglas, aus dem etwas weniger als die Hälfte der Behälterglasproduktion besteht, liegt der Anteil 1985 dagegen nur bei 12 vH, bei Braunglas sogar nur bei 9 vH.

Mit einem durchschnittlichen Scherbenanteil von 35 vH ist die Aufnahmefähigkeit der Behälterglasindustrie für gesammelte Altglasscherben insgesamt bei weitem noch nicht erschöpft. Weitere deutliche Steigerungen in der Altglasverwertung sind jedoch nur möglich, wenn die Scherben verstärkt farblich getrennt gesammelt oder bei der Aufbereitung farbsepariert werden, denn der Mischscherbeneneinsatz läßt sich kaum noch steigern, es sei denn, die Nachfrage und damit die Produktion wird von

³ Etwa die Hälfte davon waren Glasflaschen für die bisher betrachteten Getränkearten Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke und Wein.

Scherbeneinsatz nach Farben in der Behälterglasindustrie

Jahr	Grün Glas			Braunglas			Weißglas			Glas insgesamt		
	Produktion in 1000 t	Scherben- einsatz in vH	Scherben- einsatz an Pro- duktion in vH	Produktion in 1000 t	Scherben- einsatz in vH	Scherben- einsatz an Pro- duktion in vH	Produktion in 1000 t	Scherben- einsatz in vH	Scherben- einsatz an Pro- duktion in vH	Produktion in 1000 t	Scherben- einsatz in vH	Scherben- einsatz an Pro- duktion in vH
1980	870	428	49	670	41	6	1 334	98	7	2 875	567	20
1981	920	521	57	627	39	6	1 235	112	9	2 782	673	24
1982	841	589	70	632	44	7	1 247	117	9	2 720	750	28
1983	884	634	72	596	42	7	1 211	156	13	2 691	832	29
1984	930	675	73	690	51	7	1 299	157	12	2 918	884	30
1985	917	814	89	657	59	9	1 411	178	12	2 985	1 051	35

Quellen: Informationszentrum Glas GmbH (IZG). — Bundesverband Glasindustrie und Mineralfaserindustrie e.V.

Weiß- und Braunglas stärker auf Grün Glas verlagert. Eine Farbsortierung bei der Aufbereitung des Altglases geschieht bislang — wenn überhaupt — per Hand; Anlagen zur automatischen Separierung befinden sich erst im Entwicklungs- bzw. Versuchsstadium.

Einweg- und Mehrwegglasflaschen im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen

Das 1975 konzipierte Abfallbeseitigungsprogramm für die Bundesrepublik Deutschland bestimmt aus ökologischer Sicht die Zielhierarchien: Vermeidung des Abfalls vor Verwertung und Verwertung vor Beseitigung. Danach wird den Mehrwegbehältern der Vorzug gegenüber dem Recycling von Einwegbehältern gegeben. Durch die Novellierung des Abfallbeseitigungsgesetzes erhält der Staat verstärkt die Möglichkeit, zugunsten der Mehrwegflaschen auf dem Getränkemarkt einzugreifen. Die einzelnen durch den Getränkemarkt tangierten Gruppen (Behälterglasproduzenten, Recyclingunternehmen, Getränkeabfüller, Händler, Verbraucher, Staat) haben unterschiedliche Interessen, die den genannten Zielhierarchien z.T. entgegenstehen.

Unter *betriebswirtschaftlichen* Gesichtspunkten ist aus der Sicht der Glasindustrie eine Erhöhung des Anteils der Einweggebinde auf dem Getränkemarkt zu befürworten, da die Produktion von Glasflaschen steigen würde. Das Recycling von Glas führt bei einer Einsparung von Rohstoffen und Energie zu einer Verringerung der Kosten. Probleme können künftig bei der Farbsortierung des Altglases auftreten, denn farblich nichtsortierte Glascherben können nicht für die Produktion der überwiegend aus Weißglas bestehenden Flaschen für Mineralwasser und Erfrischungsgetränke sowie für die zu einem erheblichen Teil aus Braunglas bestehenden Bierflaschen eingesetzt werden. Eine verstärkte Nachfrage nach grünen Flaschen könnte die Situation in der Zukunft entspannen. Eine Forcierung der Getränkeabfüllung in Ein-

weggebinden ist aber für die Behälterglasindustrie langfristig nicht unproblematisch, da Glasflaschen in Konkurrenz zu anderen Packmitteln stehen.

Unter *volkswirtschaftlichen* Gesichtspunkten können folgende Aussagen gemacht werden. Eine verstärkte Tendenz zu Einwegpackmitteln führt trotz Recycling zu erhöhtem Bedarf von Rohstoffen und Energie. Eine Erhöhung des Anteils der Mehrweggebinde hat eine Verringerung von Produktion und Beschäftigung zur Folge. Nicht auszuschließen ist auch, daß durch eine Verschiebung von Einweg- zu Mehrweggebinden der Wettbewerb und die Marktmacht bei Getränkeanbietern und Handel verändert und schließlich auch der Verbraucher tangiert wird.

Unter *ökologischen* Gesichtspunkten ist eine Erhöhung des Anteils der Mehrweggebinde, d.h. der Mehrwegglasflaschen, zu fordern. Hierdurch wird Abfall vermieden, eine Aufgabe, der eine höhere Priorität als die Verwertung von Abfällen durch Recycling zukommt. In höherem Maße als durch Einsatz von Altglas wird durch die Abfüllung der Getränke in Mehrwegflaschen Luft- und Wasserverschmutzung vermindert und die Landschaft durch einen geringeren Abbau der bei der Glasschmelze eingesetzten Rohstoffe geschont. Außerdem werden bei einer Verwendung von Mehrwegflaschen weniger Mülldeponieflächen notwendig. Recycling von Glas reduziert den Bedarf an Deponieflächen ebenfalls, aber Behälterglas kann nicht hundertprozentig wiederverwertet werden.

Eine drastische Einschränkung der Einweggebinde für Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke und Wein würde eine Substitution zugunsten der Glasflaschen bedeuten. Unter der Hypothese, daß diese Getränke alle in Mehrwegflaschen abgefüllt würden, könnte die Produktion von Mehrwegflaschen um gut 200 Mill. Stück auf 800 Mill. Stück steigen. Gleichzeitig würde die Produktion von Einwegglasflaschen von jährlich über 3 Mrd. Stück entfallen, so daß sich die gesamte Produktion von Glasflaschen etwa halbieren würde. Davon wären etwa 4 000 bis 5 000 Beschäftigte in der Glasindustrie betroffen; hinzu

kämen noch Beschäftigungsrückgänge durch den Wegfall der Produktion der anderen Packmittel für Bier, Mineralwasser, Erfrischungsgetränke und Wein.

Eine drastische Einschränkung der Einweggebinde kann die Funktionsfähigkeit des Marktes für Glasrecycling beeinflussen, denn dieser Markt verlangt eine gewisse Dichte des Aufkommens von recyclingfähigem Glas. Besteht das recyclingfähige Behälterglas nur noch aus Konservenglas, Medizin- und Verpackungsglas sowie aus Schaumwein-, Spirituosen- und Milchflaschen, kann der

Markt soweit gestört werden, daß zumindest in dünnbesiedelten Regionen das Sammeln von Altglas nicht mehr wirtschaftlich ist und ein Teil des bisher dem Recycling zugeführten Glases als Abfall beseitigt werden muß⁴.

⁴ Vgl. zur Beurteilung möglicher staatlicher Maßnahmen im Getränkeverpackungsbereich auch M. Breitenacher, K. Grefermann und H. Wurzbacher: Wettbewerbliche Auswirkungen möglicher staatlicher Eingriffe in den Markt für Getränkeverpackungen. Ifo-Studien zur Industriegewirtschaft, Nr. 32, München, 1986, S. 139 ff.

Herausgeber: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, D-1000 Berlin 33

Telefon (030) 82 99 10 — Telefax (030) 82 99 12 00

BTX-Systemnummer • 2 99 11 #

Präsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Krupp

Abteilungsleiterkollegium: Dr. Oskar de la Chevallerie, Dr. Doris Cornelsen, Dr. Fritz Franzmeyer, Prof. Dr. Wolfgang Kirner, Dr. Frieder Meyer-Krahmer, Dr. Reinhard Pohl, Dr. Peter Ring, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Dr. Horst Seidler, Dr. Hans-Joachim Ziesing.

Präsident und Abteilungsleiter sind gemeinsam für die wissenschaftliche Leitung verantwortlich.

Schriftleitung: Dr. Klaus Henkner.

Die Nahrungsmittelhilfe der EG. Bearbeitet von Uta Möbius. —

Recycling von Behälterglas. Bearbeitet von Gerhard Neckermann und Hans Wessels.

Verlag: Duncker & Humblot GmbH, Dietrich-Schäfer-Weg 9, D-1000 Berlin 41.

Nachdruck und sonstige Verbreitung — auch auszugsweise — nur mit Quellenangabe zulässig.

Druck: Zippel-Druck, Oranienburger Str. 170, D-1000 Berlin 26.

Bezugspreis für den Jahrgang DM 110,—, vierteljährlich DM 35,—, Einzelnummer DM 4,—.

Zuzüglich Versandkosten.