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.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Kirschke, D., Weber, G.: Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Optionen für die EUAgrarpolitik. In: S. Dabbert, W. Grosskopf, F. Heidhues und J. Zeddies: Perspektiven der Landnutzung – Regionen, Landschaften, Betriebe – Entscheidungsträger und Instrumente. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 39, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2004), S. 23-36.

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 39, 2004, S. 23-36

INTERNATIONALE WETTBEWERBSFÄHIGKEIT UND OPTIONEN FÜR DIE EU-AGRARPOLITIK

von

Dieter Kirschke und Gerald Weber[*]

1 Einleitung

Internationale Wettbewerbsfähigkeit ist ein altes Thema in Ökonomie, Agrarökonomie und EU-Agrarpolitik. In zahlreichen Analysen sind Ausmaß und Entwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft untersucht und Bestimmungsfaktoren diskutiert worden, auch über den Einfluss von Agrarpolitik auf die Wettbewerbsfähigkeit. Offensichtlich ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit auch ein grundlegendes Ziel der EU-Agrarpolitik. Die Zielsetzung findet sich in verschiedenen Dokumenten und Reformbeschlüssen zur EU-Agrarpolitik und vor allem auch in vielen Reden von Politikern. Dennoch ist unser Bild zum Thema internationaler Wettbewerbsfähigkeit, der Stand des Wissens, nicht so klar, wie man zunächst meint. GRIES und HENTSCHEL (1994, S. 416) schreiben: „Trotz jahrelanger Diskussion ... und vielfältiger empirischer Untersuchungen besteht auch heute keine Einigkeit darüber, was unter dem Begriff internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verstehen ist und wie dies indiziert oder gemessen werden kann."

In diesem Aufsatz konzentrieren wir uns auf die agrarpolitische Sicht zum Thema internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Die Fragestellung lautet, wie der Zusammenhang zwischen Agrarpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit aussieht, oder besser: Wie sieht unser Verständnis über den Zusammenhang zwischen Agrarpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit aus? Die Frage ist, was aus diesem Verständnis folgt, welche Implikationen es für Wissenschaft und Politik gibt.

Der Beitrag ist in drei Abschnitte gegliedert. Zunächst geht es um Vorbemerkungen zum Thema internationaler Wettbewerbsfähigkeit und die Einordnung des eigenen Beitrags. Es geht um Begriff, Messung und Konzepte und einen kurzen empirischen Aufriss zum Zusammenhang zwischen Agrarpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Wir diskutieren dann, dass unser Verständnis von Agrarpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit wesentlich geprägt ist durch das Theorem des komparativen Vorteils. Diese These wird erläutert, und Implikationen werden aufgezeigt. Von besonderer Bedeutung sind hier Zusammenhänge zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Strukturentwicklung. Im dritten Abschnitt werden weitere Aspekte zum Thema internationaler Wettbewerbsfähigkeit angesprochen. Es geht um die Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen und den möglichen Zusammenhang zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und multifunktionaler Landwirtschaft. Der Beitrag schließt mit einer zusammenfassenden Wertung zum Thema Agrarpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit ab.

2 Vorbemerkungen und Einordnung des Beitrags

2.1 Begriff, Messung, Konzepte

Internationale Wettbewerbsfähigkeit ist eine komplexe, „schillernde" Größe, die in der Literatur in verschiedener Weise beschrieben und diskutiert wird. Hier wird ein kurzer Überblick

[*] Prof. Dr. Dieter Kirschke und Dr. Gerald Weber, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Fachgebiet Agrarpolitik, Luisenstr. 56, 10099 Berlin. http://www.agrar.hu-berlin.de/wisola/fg/apol/ .

über unterschiedliche Facetten der Diskussion gegeben, und die eigene Betrachtungsweise wird eingeordnet.

Abbildung 1 Dimensionen internationaler Wettbewerbsfähigkeit[a)]

Definitionen:	ability to sell, ability to earn, ability to attract, ability to adjust
Ebenen:	Unternehmen, Produkt, Sektor/Branche, Gesamtwirtschaft
Indikatoren:	Handel (Weltmarktanteile, RCA, RTA, RXA, RMP)[b)] Kosten (Produktionskosten, TK, DRC, SCB, PAM)[b)] Produktivität (TFP)[b)] Einkommen Investitionen (FDI, Ausbildung, Forschung/Innovation)[b)]
Dimensionen:	revealed vs. potenziell statisch vs. dynamisch quantitativ vs. qualitativ deterministisch vs. stochastisch
Bestimmungsfaktoren:	..., Politik, ...
Konzepte:	Theorem des komparativen Vorteils, Porter's Diamant

a) Schwerpunkte im eigenen Beitrag sind unterstrichen.

b) Abkürzungen:
RCA – Revealed comparative advantage,
RTA – Revealed trade advantage,
RXA – Revealed export advantage,
RMP – Revealed import penetration,
TK – Transaktionskosten,
DRC – Domestic resource costs,
SCB – Social cost benefit,
PAM – Policy analysis matrix,
TFP – Totale Faktorproduktivität,
FDI – Foreign direct investment.

Abbildung 1 zeigt verschiedene Dimensionen internationaler Wettbewerbsfähigkeit auf. In Bezug auf die Definition konzentrieren wir uns auf die Fähigkeit, zu verkaufen und Einkommen zu erwirtschaften, und weniger auf die Attraktivität und die Anpassungsfähigkeit von Standorten, wenngleich der Zusammenhang zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Strukturentwicklung explizit thematisiert wird. Unsere Betrachtungsebene sind der Sektor und die Gesamtwirtschaft. In der Literatur finden sich des Weiteren eine Vielzahl von Indikatoren, die internationale Wettbewerbsfähigkeit empirisch erfassen sollen (z.B. BALASSA 1989; GOLDIN 1990; ITO, ROSEGRANT und AGCAOILI 1995; TRAILL und DA SILVA 1996; GOPINATH ET AL. 1997; FROHBERG und HARTMANN 1997; WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2000; DAVIDOVA ET AL. 2002; FERTÖ und HUBBARD 2002; SIGGEL 2003). Diese Indikatoren lassen sich im Wesentlichen fünf Bereichen zuordnen: Handel, Kosten, Produktivität, Einkommen und Investitionen. Wir streifen solche Indikatoren nur am Rande und fokussieren auf die theoretisch-konzeptionelle Diskussion. Von den in der Abb. 1 angesprochenen Begriffspaaren sind insbesondere die „revealed versus potentielle" bzw. die „statische versus dynamische" Betrachtungsweise von Interesse, und bei der Vielzahl in der Literatur diskutierter Bestimmungsfaktoren internationaler Wettbewerbsfähigkeit konzentrieren wir uns natürlich auf die Politik. Schließlich zum Konzept: Hier diskutieren wir das „klassische" Konzept des kompa-

rativen Vorteils, wenngleich für unsere Diskussion einige Aspekte von Porter's Diamant (PORTER 1990) von Relevanz sind.

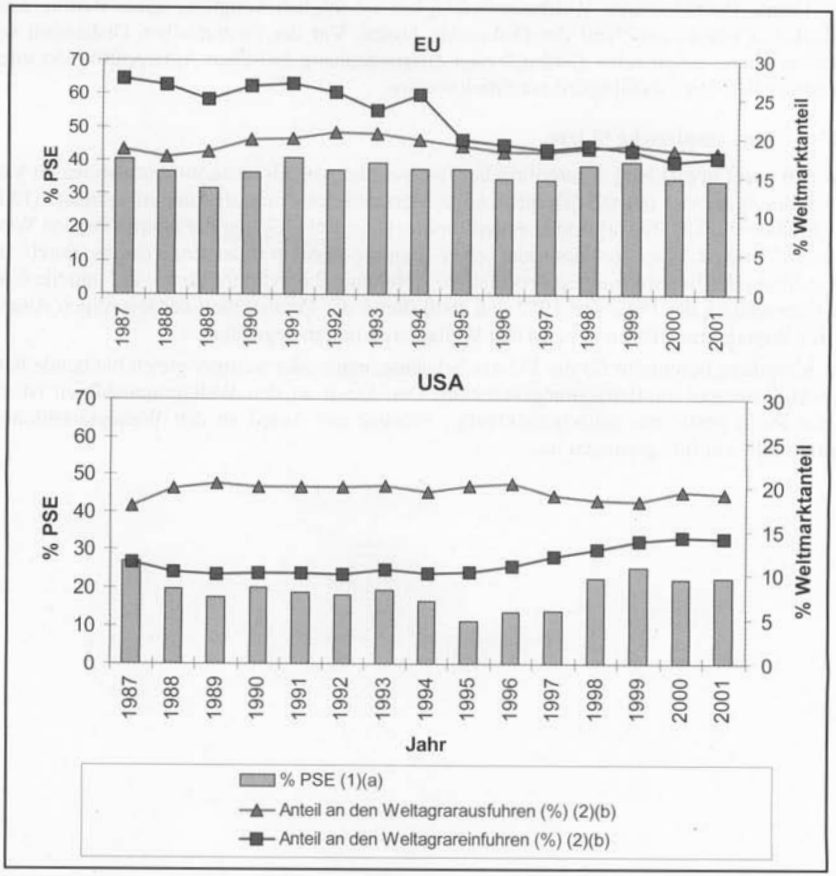
Das Thema internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist folglich komplex; unser Beitrag kann deshalb nur einen Ausschnitt der Diskussion fassen. Vor der theoretischen Diskussion soll noch ein kurzer empirischer Eindruck zum Zusammenhang zwischen Agrarpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit vermittelt werden.

2.2 Eine empirische Skizze

Ausmaß und Entwicklung agrarpolitischer Intervention werden heute im internationalen Vergleich durch die von der OECD entwickelte Messzahl des Producer Support Estimate (PSE) beschrieben (OECD 2003a). Einen ersten Eindruck zur Entwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes oder einer Region gewinnt man andererseits durch die Betrachtung der Import- und Exportsituation. Abbildung 2 beschreibt für die EU und die USA die Entwicklung der PSEs seit 1987 und stellt dieser die Entwicklung der jeweiligen Anteile an den Weltagrarausfuhren bzw. an den Weltagrareinfuhren gegenüber.

Die Abbildung beschreibt für die EU das bekannte, mehr oder weniger gleich bleibende hohe Protektionsniveau im Betrachtungszeitraum. Der Anteil an den Weltagrarausfuhren ist zunächst leicht gestiegen, danach rückläufig, während der Anteil an den Weltagrareinfuhren kontinuierlich zurückgegangen ist.

Abbildung 2 Producer support estimates und Anteile am Weltagrarhandel in der EU und den USA, 1987-2001



Anmerkungen: (1) bis 1994 EU-12, ab 1995 EU-15,
(2) bis 1993 ohne EU-12 Intra-Handel, ab 1995 ohne EU-15 Intra-Handel

Datenquellen: (a) OECD (2003b): http://www.oecd.org.
(b) Eigene Berechnungen mit Daten aus FAO, FAOSTAT, http://www.fao.org (8.9.2003) und EUROPÄISCHE KOMMISSION: Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union. (versch. Jgg.)

Die Abbildung spiegelt die Entwicklung der agrarpolitischen Rahmenbedingungen in der EU und den USA und deren Einfluss auf den Handel wider. Damit wird auch der mögliche Einfluss von Agrarpolitik auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit skizziert, doch kann man über konkrete Zusammenhänge anhand solcher empirischer Fakten freilich nur spekulieren. Wenden wir uns also der Theorie zu.

3 Das „klassische" Thema

3.1 Internationale Wettbewerbsfähigkeit und komparativer Vorteil

Kommen wir zu unserer Fragestellung zurück. Wie sieht unser Verständnis über den Zusammenhang zwischen Agrarpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit aus? Unsere These ist, dass unsere Sicht dieses Zusammenhangs ganz wesentlich durch das Theorem des komparativen Vorteils geprägt ist. Diese These ist nicht spektakulär, aber genauer zu betrachten.

Abbildung 3 Theorem des komparativen Vorteils

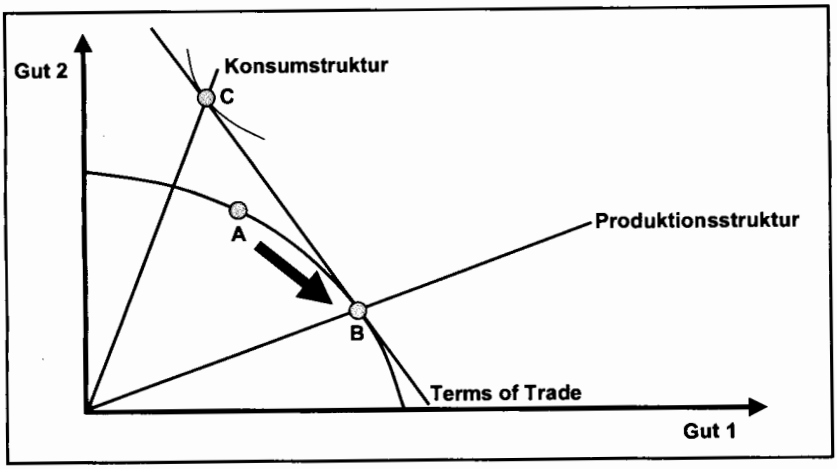


Abbildung 3 skizziert das bekannte Lehrbuchbeispiel (z.B. in SAMUELSON und NORDHAUS 1992, S. 660-671, HENRICHSMEYER und WITZKE 1994, S. 126-134; THOMPSON 2001, S. 75-102) zum Theorem des komparativen Vorteils. Nach dem Theorem sollte z.B. nicht im Punkt A, sondern im Punkt B auf der Transformationskurve produziert werden, wo die Grenzrate der Transformation den Terms of trade entspricht. Wenn ein Land sich also in die internationale Arbeitsteilung integriert, stärkt das nach unserem Verständnis die internationale Wettbewerbsfähigkeit und erhöht die Wohlfahrt. Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist also gleichbedeutend mit Wohlfahrtssteigerung. Die grundlegende Politikempfehlung zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist es entsprechend, dem Theorem des komparativen Vorteils zu folgen, um so die Wohlfahrt zu steigern.

Solche Politikempfehlungen auf der Grundlage des Theorems des komparativen Vorteils sind ebenso bekannt wie verbreitet. Sie finden sich insbesondere bei Empfehlungen zur weiteren Liberalisierung von Agrarmarktpolitiken, um die Wohlfahrt zu steigern, und sie sind derzeit aktuell in den Empfehlungen zur vollständigen Entkopplung von Produktion und Prämienzahlungen in der EU-Agrarpolitik (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK, NACHHALTIGE LANDBEWIRTSCHAFTUNG UND ENTWICKLUNG LÄNDLICHER RÄUME BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT 2003). Eine weitere Implikation des Theorems des komparativen Vorteils ist, dass grundlegende ökonomische Analysemethoden auf diesem Theorem fußen. Das gilt offensichtlich für Marktgleichgewichtsmodelle, ob diese als partielle Mehrmarktmodelle (z.B. RONINGEN, SULLIVAN und DIXIT 1991; WAHL, WEBER und FROHBERG 2000; MÜNCH 2002) oder als allgemeine Gleichgewichtsmodelle (PARIKH ET AL. 1988; HERTEL 1997 und 2000; PAVEL 2001) formuliert werden. Es ist

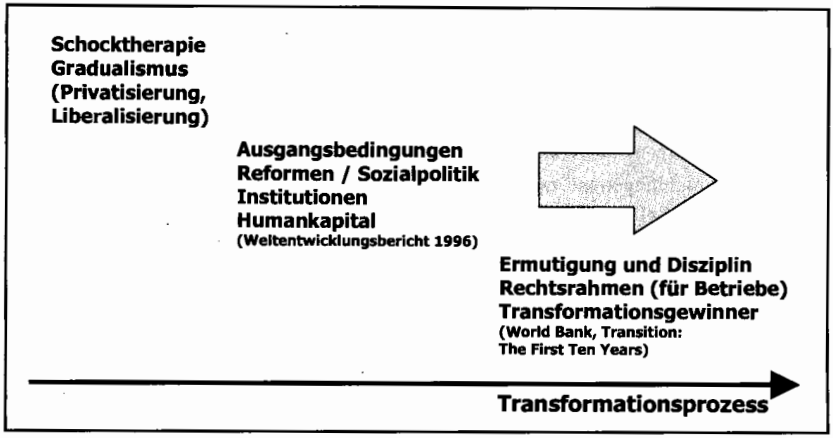
nur folgerichtig, dass auf der Grundlage solcher Modelle Liberalisierung zu einer Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit führt. Auch ist das Theorem des komparativen Vorteils z.B. Grundlage für die Politik-Analyse-Matrix, die insbesondere auch genutzt wird, um ein Bild über internationale Wettbewerbsfähigkeit in Transformationsländern zu gewinnen (z.B. MICHALEK 1995; PEARSON, GOTSCH und BAHRI 2003; KÖTSCHAU, PAWLOWSKI und SCHMITZ 2003).

Die hier skizzierte Sicht von internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist nicht verkehrt und nicht zu kritisieren. Denken wir aber an die Annahmen, die dem Theorem des komparativen Vorteils zugrunde liegen. Das Theorem beschreibt eine gegebene, statische Welt, in der es keine Technologie- und Strukturänderungen gibt; es ist komparativ-statisch, betrachtet werden Ausgangspunkt und Ziel einer Politikänderung und nicht der Weg, auf dem das Ziel zu erreichen ist; und es fokussiert auf Preispolitik. Zu fragen ist, ob und wie diese Annahmen unsere Sicht internationaler Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen oder auch nicht.

Nun sind Ökonomen und auch Agrarökonomen nicht naiv. Es ist klar, dass die Welt komplexer ist als vereinfachende ökonomische Theoreme dies zu beschreiben vermögen, und die „ökonomische" Sicht von internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Agrarpolitik ist sicherlich vielschichtiger als das durch das Theorem des komparativen Vorteils ausgedrückt wird. Selbstkritik erscheint aber angebracht und soll zunächst durch zwei Beispiele veranschaulicht werden.

So zeigt Abbildung 4, wie sich unsere Vorstellungen zur Politikgestaltung im Transformationsprozess entwickelt haben. Wir erinnern uns an die „einfachen Rezepte", die zu Beginn der 90er Jahre diskutiert worden sind. Da ging es um Schocktherapie versus Gradualismus, und die Überzeugung war weit verbreitet, dass Privatisierung, Liberalisierung und Restrukturierung den Transformationsprozess schnell zu einem erfolgreichen Verlauf führen würden. Fünf Jahre später zieht die Weltbank in ihrem Welternährungsbericht (WELTBANK 1996) dann eine erste Bilanz, die schon deutlich differenzierter ausfällt. Betont wird natürlich die Rolle von Reformen für einen erfolgreichen Transformationsprozess, aber als nicht minder wichtig werden die Ausgangsbedingungen angesehen und die Notwendigkeit einer flankierenden Sozialpolitik. Betont werden darüber hinaus die Rolle von Institutionen und die Bildung von Humankapital.

Abbildung 4 Vorstellungen zur Politikgestaltung im Transformationsprozess



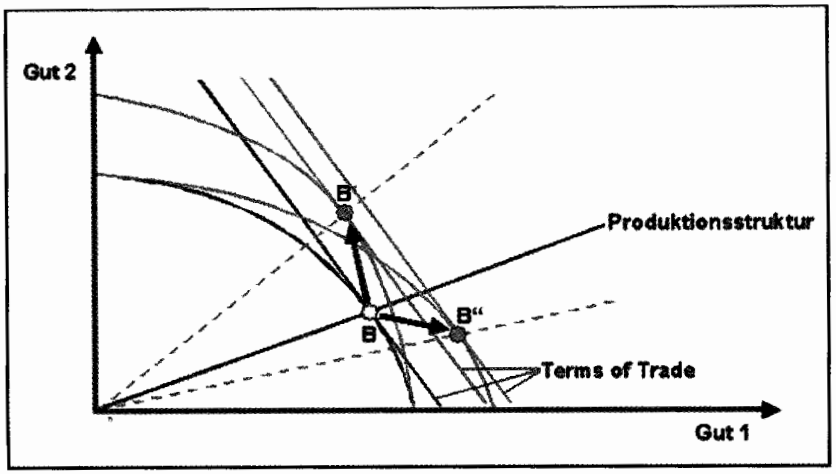
Zehn Jahre nach Beginn des Transformationsprozesses zieht dann die Weltbank eine recht nüchterne Bilanz, wohl angesichts der Entwicklung in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion (WORLD BANK 2001). Unterstrichen werden jetzt „Ermutigung und Disziplin" bei der Umstrukturierung der Betriebe; es wird auf die Bedeutung eines sicheren Rechtsrahmens für die Betriebe hingewiesen; und die Transformationsgewinnler der ersten Stunde werden verbreitet als Hemmfaktor für den weiteren Transformationsprozess gesehen. Nun mag diese Darstellung vielleicht etwas verkürzt und stilisiert sein, aber skizziert sie nicht auch, wie sich aus einer zunächst vereinfachenden Perspektive eine recht differenzierte entwickelt hat (siehe auch KIRSCHKE 1996). Zeigt sich an diesem Beispiel nicht auch, dass man eher einer Entwicklung hinterher läuft anstatt sie zu gestalten?

Ein anderes Beispiel: Wir erinnern uns an GeWiSoLa-Zeiten, in denen auf dieser Tagung heftig gestritten wurde über normative Agrarpolitik, Politikgestaltung und Politikberatung. Vielfach belegt ist der Streit zwischen „Erstbest-Fundis" und „Zweitbest-Rechenknechten" der Politik, wobei der Begriff der Rechenknechte Jörg-Volker Schrader gedankt sei. Solche Auseinandersetzungen mögen heute vielleicht anekdotischen Charakter haben, aber zeugen sie nicht auch, mit Verlaub, von einer gewissen Schlichtheit der Argumentation, die Ökonomen von Nicht-Ökonomen oftmals vorgeworfen wird?

3.2 Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Strukturentwicklungen

Natürlich gibt es weiterführende Diskussionen und Erkenntnisse zum Thema internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Agrarpolitik, die über das Theorem des komparativen Vorteils hinaus führen. Von besonderer Bedeutung ist hier die Diskussion über Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungsprozesse und Strukturänderungen. Abbildung 5 zeigt das Grundproblem. In Bezug auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit reicht es nicht, sich (aus statischer Sicht, bei gegebener Transformationskurve) am Punkt B zu orientieren. Strukturänderungen führen vielmehr zu einer Verschiebung der Transformationskurve, so dass der Punkt B' bzw. B'' der anzustrebende Punkt auf der Transformationskurve wäre. Strukturänderungen können also den komparativen Vorteil ändern; sie können ihn vermindern (Punkt B') oder auch ausbauen (Punkt B''). Die dynamische Betrachtung des Theorems des komparativen Vorteils wirft einige interessante Fragen auf.

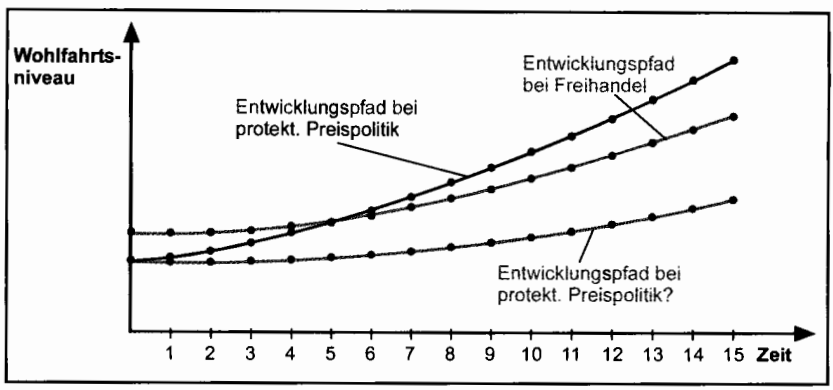
Abbildung 5 Theorem des komparativen Vorteils und Strukturentwicklung



Zunächst einmal ist festzustellen, dass wir es bei technischem Fortschritt, Strukturwandel und Transformation mit einem beweglichen Ziel für die Politikgestaltung zu tun haben. Das Wissen um den aktuellen komparativen Vorteil und die aktuelle internationale Wettbewerbsfähigkeit ist in diesem Fall zu wenig für die Politikgestaltung, vielleicht weist es auch in die falsche Richtung. Wichtiger ist stattdessen eine Einschätzung der Entwicklung des komparativen Vorteils, um hierauf Politikempfehlungen zu gründen. Solche Einschätzungen sind sicherlich schwierig zu treffen und in konkreten Problemlagen ohne Zweifel auch falsch gewesen.

Ein zweiter Punkt betrifft mögliche Zusammenhänge zwischen Strukturentwicklungen und Agrarpolitik und insbesondere zwischen Strukturentwicklungen und Preispolitiken. Wir können nicht erwarten, dass Preispolitiken die Bedingungen der Agrarproduktion (konkret: die Transformationskurve) nicht berühren; vielmehr werden sie den technischen Fortschritt und Strukturwandel und Transformationsprozesse beeinflussen. Abbildung 6 zeigt das „klassische" Erziehungszollargument. Die Idee ist, dass durch eine vorübergehende protektionistische Preispolitik zwar Wohlfahrtsverluste in der Gegenwart entstehen, der Entwicklungspfad einer Volkswirtschaft aber auf ein höheres Niveau geführt werden kann. Je nach Ausmaß der gegenwärtigen Verluste und der künftigen Wohlfahrtsgewinne sowie der gesellschaftlichen Zeitpräferenz kann sich Protektion also lohnen oder nicht. Abbildung 6 zeigt, dass Protektion freilich auch zu einem geringeren Entwicklungspfad führen kann; in diesem Fall kämen zu den „statischen" Wohlfahrtsverlusten einer protektionistischen Preispolitik „dynamische" Wohlfahrtsverluste hinzu. Es kommt also im konkreten Fall darauf an, mögliche Zusammenhänge zwischen Strukturentwicklungen und Preispolitiken zu identifizieren und zu bewerten.

Abbildung 6 Protektionistische Preispolitik und Angebotsverschiebung (Erziehungszollargument)



Ein Beispiel für solche Zusammenhänge wird in einer soeben erstellten Studie zur Pflanzenzüchtung in Deutschland dokumentiert. VON WITZKE, KIRSCHKE, LOTZE-CAMPEN UND NOLEPPA (2003) untersuchen die gesamtwirtschaftliche Verzinsung der Pflanzenzüchtung in Deutschland im Zeitraum 1980-2000, und sie ermitteln eine hohe Rentabilität der Pflanzenzüchtung in Deutschland, wie das auch für andere Fallstudien in der internationalen Literatur dokumentiert worden ist. Wichtiger aber für unsere Diskussion ist, dass die gesamtwirtschaftliche Verzinsung der Pflanzenzüchtung deutlich abhängt vom Protektionsniveau. Konkret zeigen die Berechnungen, dass mit wachsendem Protektionsniveau die gesamtwirtschaftliche Rentabilität sinkt und sogar negativ werden kann. Ursache ist ein wachsender negativer Effekt bei einem höheren Protektionsniveau auf das Budget, der den positiven Effekt auf die Produzentenrente übersteigt. In diesem Beispiel wird folglich nicht Pflanzenzüchtung selbst durch Preispolitik beeinflusst, wohl aber deren Wirkung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht.

Anzumerken ist, dass mögliche Zusammenhänge zwischen Strukturentwicklungen und Preispolitiken wissenschaftlich einmal stärker thematisiert worden sind als das derzeit der Fall ist. Diskutiert wurden das „Preisbandargument" zur Wirkung von Preispolitik im Strukturwandel (WEINSCHENCK und HENRICHSMEYER 1970) und auch mögliche Zusammenhänge zwischen Preispolitik und Effizienz bzw. Ineffizienz in der Produktion (KIRSCHKE und SCHAPS 1988; KIRSCHKE 1991). Es ist bemerkenswert, dass solche Themen nicht gerade heute in Transformationsprozessen einen größeren Raum einnehmen als das tatsächlich der Fall ist.

Ein dritter Punkt betrifft das Thema einer „aktiven" Strukturpolitik, also einer bewussten Politik zur Veränderung von Strukturen und zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Eine solche Vorstellung von Politikgestaltung scheint derzeit in den Hintergrund getreten zu sein und rührt auch an eine verdrängte Debatte und „Glaubensfragen": Wie kann ein Staat besser wissen, wo sich Investitionen lohnen, als Unternehmer? Tatsache aber ist, dass Strukturpolitik im Agrarbereich sehr wohl betrieben wird, und die Perspektive ist, dass dieser Politikbereich weiter ausgebaut wird. In diese Richtung zielt auch die Absicht in der EU-Agrarpolitik, die „2. Säule" zu stärken und generell die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume auszubauen. Es kommt darauf an, diesen Politikbereich stärker wissenschaftlich zu begleiten und insbesondere konkrete Politikgestaltung entscheidungsorientiert zu unterstützen. Hierzu gehören Fragen der Budgetpolitik und Prioritätensetzung, deren Relevanz unterstrichen, die jedoch hier nicht weiter diskutiert werden sollen (vgl. KIRSCHKE und JECHLITSCHKA 2002, 2003a, 2003b).

4 Weitere Überlegungen

4.1 Internationale Wettbewerbsfähigkeit und institutionelle Rahmenbedingungen

Natürlich gibt es weitere Überlegungen zum Thema internationale Wettbewerbsfähigkeit und Agrarpolitik, die über das Theorem des komparativen Vorteils hinausführen. So ist gerade auch im Transformationsprozess immer deutlicher geworden, welche wesentliche Rolle Institutionen bei Strukturentwicklungen und Strukturanpassungen spielen.

Abbildung 7 Politikänderungen im Agrarsektor Bulgariens, Änderungen in %

	„Getting prices right"	„Getting institutions right"	„Getting prices & institutions right"
Wohlfahrt/ Äqu. var.	**1,10**	**6,30**	**6,70**
BIP	**- 0,86**	**5,56**	**4,68**
Produktion			
- Agrarsektor	**1,25**	**12,19**	**13,81**
- Subsistenz	**- 12,49**	**- 25,75**	**- 34,17**
- „Food"	**16,87**	**53,19**	**69,49**
- „Non food"	**- 3,14**	**- 3,36**	**- 6,85**

Quelle: Pavel 2001

In Abbildung 7 finden sich Ergebnisse einer Studie zum Agrarsektor Bulgariens, die mit Hilfe eines dynamischen allgemeinen Gleichgewichts ermittelt worden sind (PAVEL 2001). Verglichen werden die Ergebnisse verschiedener Politikänderungen: „Getting prices right" be-

schreibt eine Liberalisierung der Preispolitik im Agrarbereich; „getting institutions right" hingegen beschreibt institutionelle Entwicklung und konkret den Abbau von Marktmacht und Transaktionskosten im agroindustriellen Komplex Bulgariens. Das Ergebnis zeigt, wie wesentlich institutionelle Entwicklungen für den Agrarsektor im Transformationsprozess sind und dass Liberalisierung demgegenüber eine wichtige, aber doch untergeordnete Rolle spielt. „Getting prices and institution right" wäre freilich die optimale politische Perspektive im betrachteten Beispiel. So wesentlich sich also Institutionen gerade für Strukturänderungen und den Transformationsprozess darstellen, und das sei angemerkt, gibt es aber auch in diesem Politikbereich eine zentrale weitgehend offene Frage: Institutions count, ja, but how?

4.2 Internationale Wettbewerbsfähigkeit und multifunktionale Landwirtschaft

Multifunktionale Landwirtschaft ist ein Schlüsselwort agrarpolitischer Diskussionen (z.B. EUROPEAN COMMISSION 1999; OECD 2001) gerade wenn es um die EU-Agrarpolitik geht, so wenig fassbar der Begriff auch noch bleiben mag. Wie werden mögliche Zusammenhänge zwischen multifunktionaler Landwirtschaft und internationaler Wettbewerbsfähigkeit gesehen?

Abbildung 8 WBF und multifunktionale Landwirtschaft

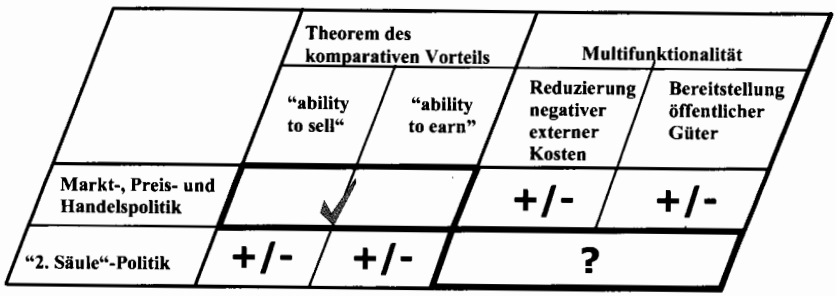


Abbildung 8 soll solche Zusammenhänge skizzieren. Schematisch dargestellt werden Zusammenhänge zwischen den beiden Hauptbereichen der EU-Agrarpolitik, der Markt-, Preis- und Handelspolitik und der Politik in der „2. Säule", und den klassischen Dimensionen von internationaler Wettbewerbsfähigkeit sowie Multifunktionalität. Bei diesem Begriff wird zwischen der Reduzierung negativer externer Kosten und der Bereitstellung öffentlicher Güter unterschieden. Zunächst einmal ist festzuhalten, dass wir in der Diskussion um Agrarpolitik oftmals eine Trennung zwischen einzelnen Politik- und Zielbereichen vornehmen. Markt-, Preis- und Handelspolitiken werden vielfach vor dem Hintergrund des Theorems des komparativen Vorteils gesehen und gewertet; sie spielen deshalb für internationale Wettbewerbsfähigkeit eine zentrale Rolle. Politiken der „2. Säule" scheinen demgegenüber für den Bereich der Multifunktionalität reserviert. Eine solche Trennung bei Maßnahmen und Zielen ist natürlich künstlich; sie würde nur dann dem konkreten Problem der Politikgestaltung entsprechen, wenn wir es, formal gesehen, mit einer separablen gesellschaftlichen Zielfunktion zu tun hätten.

Tatsächlich beeinflussen Politiken der „2. Säule" die internationale Wettbewerbsfähigkeit, und man braucht nicht die Legehennenproblematik anzusprechen, um diesen Punkt zu unterstreichen. Es ist nur folgerichtig, wenn solche Implikationen von Politiken, die Umwelt- und Qualitätsziele verwirklichen sollen, im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit untersucht werden sollten. Die Diskussion um die Wertung der Cross compliance in der EU-Agrarpolitik zeigt, dass es hier offensichtlich Grauzonen politischer Bewertungen gibt. Weithin wird argumentiert, dass Umwelt- und Qualitätsziele nicht zu einer Anhebung

von Standards in der „1. Säule" der EU-Agrarpolitik führen sollten, sondern zu einer gezielten Förderpolitik in der „2. Säule", und das erscheint nachvollziehbar. Eine offene Frage ist es jedoch, wann die Anhebung von Standards vielleicht doch gesellschaftlich erwünscht ist und eine multifunktionale Perspektive von Landbewirtschaftung nicht einfach in die „2. Säule-box" gepackt werden kann. Hier bedarf es wissenschaftlicher Unterstützung, um den komplexen Sachverhalt weiter zu klären und Politikgestaltung zu schärfen.

Es ist auch anzusprechen, wie Markt-, Preis- und Handelspolitiken Zielbereiche von Multifunktionalität berühren, z.B. die Bereitstellung öffentlicher Güter. Wenn etwa im Rahmen der derzeitigen Diskussion von Entkopplung von Produktion und Direktzahlungen die Befürchtung ausgesprochen wird, dass es zu negativen Konsequenzen für Agrar- und Kulturlandschaften kommen könnte, so ist das ein sehr konkreter Punkt für die politische Bewertung und die wissenschaftliche Analyse (z.B. ANDERSON 2000; BLANDFORD und BOISVERT 2001; PAARLBERG, BREDAHL und LEE 2002; PETERSON, BOISVERT und DE GORTER 2002; WEBER 2003a). Ein weiteres Beispiel: Der Einbezug von Mutterkuhprämien in die von der Kommission vorgeschlagene Betriebsprämie bzw. regionale Einheitsprämie würde ohne flankierende Maßnahmen in der „2. Säule" offensichtlich zu einem weitgehenden Aus für diesen Produktionszweig führen und damit negative landschaftsästhetische Folgen haben, sofern man freilich der Mutterkuhhaltung solche über den Markt hinausgehenden positiven externen Effekte zubilligt.

Schließlich ist anzumerken, dass es bei aller Diskussion um multifunktionale Landwirtschaft eine klare Perspektive für eine entsprechende Politikgestaltung, etwa in der „2. Säule", noch keineswegs geht. Die Vision wäre eine integrierte Sicht von internationaler Wettbewerbsfähigkeit und multifunktionaler Landwirtschaft, ein Übergang vom „klassischen" Theorem des komparativen Vorteils zu einer gesellschaftspolitisch motivierten Perspektive von Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft im internationalen Kontext.

5 Schlussbemerkungen

Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Frage, wie unser Verständnis über den Zusammenhang zwischen Agrarpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit aussieht und welche Implikationen sich hieraus für Wissenschaft und Politik ergeben. Wir möchten festhalten, dass dieses Verständnis zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Agrarpolitik wesentlich durch das Theorem des komparativen Vorteils geprägt ist. Das ist sinnvoll, führt aber bisweilen zu einer verengten Sicht der komplexen Thematik.

Eine solche verengte Sicht findet sich zum einen in Bezug auf Strukturänderungen und Anpassungsprozesse, wenn solche Prozesse in Politikbewertungen und -empfehlungen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit nur unzureichend Beachtung finden. Als Aufgabe für Wissenschaft und Politik mag man formulieren: Wenn das Ziel klar ist, wie sieht der Weg aus, um zu diesem Ziel zu gelangen?

Eine erweiterte Sicht des Theorems des komparativen Vorteils ist auch über Strukturänderungen und Anpassungsprozesse hinaus sinnvoll. Dies erscheint klar in Bezug auf die Rolle von Institutionen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit; weniger klar ist demgegenüber der Zusammenhang zwischen internationaler Wettbewerbsfähigkeit und multifunktionaler Landwirtschaft. Als grundlegende Aufgabe für Wissenschaft und Politik mag man hier formulieren: Wie könnte ein erweitertes gesellschaftliches Konzept von Wettbewerbsfähigkeit im Agrarbereich aussehen? Das Bild über den Zusammenhang zwischen Agrarpolitik und internationaler Wettbewerbsfähigkeit bleibt deshalb komplex. Es stellt zugleich eine besondere Herausforderung für die Bewertung und Gestaltung von Agrarpolitik aus konzeptioneller Sicht und für die praktische Gestaltung der EU-Agrarpolitik dar.

Literatur

ANDERSON, K. (2000): Agriculture's 'multifunctionality' and the WTO. In: The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics 44(3), 475-494.

BALASSA, B. (1989): Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development. New York and London.

BLANDFORD, D. and R. N. BOISVERT (2001): Non-trade concerns and domestic/ international policy choice. Paper presented on the 77th EAAE seminar, 17-18 August 2001, Helsinki.

CORDEN, W. M. (1997): Trade Policy and Economic Welfare. Oxford: Clarendon Press, 2nd ed.

DAVIDOVA ET AL. (2002): An analysis of competitiveness at the farm level in the CEECs. London: Imperial College at Wye, University of London (idara Working Paper 2/11).

EUROPÄISCHE KOMMISSION: Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union, versch. Jgg.

EUROPEAN COMMISSION (1999): Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture. Brussels: Directorate-General of Agriculture (Info-Paper October 1999).

FAO (2003): FAOSTAT, Datenbankabfrage vom 08.09.2003.

FERTŐ, I. and L.J. HUBBARD (2002): Revealed Comparative Advantage and Competitiveness in Hungarian Agri-food Sectors. Budapest: Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences (Discussion Papers MT-DP, 2002/8).

FROHBERG, K. and M. HARTMANN (1997): Comparing Measures of Competitiveness. Hrsg.: K. Frohberg, M. Hartmann, P. Tillack. Halle/Saale: IAMO (Discussion Paper No. 26).

GOLDIN, I. (1990): Comparative Advantage: Theory and Application to Developing Country Agriculture. Paris: OECD Development Centre (Technical Papers No. 16).

GOPINATH, M. ET AL. (1997): Agricultural competitiveness: The case of the United States and major EU countries. Agricultural Economics 16, 99-109.

GRIES, T. und C. HENTSCHEL (1994): Internationale Wettbewerbsfähigkeit - Was ist das? In: Wirtschaftsdienst, 74 (8), 416-422.

HENRICHSMEYER, W. und H.-P. WITZKE (1994): Agrarpolitik Band 2: Bewertung und Willensbildung. Stuttgart: Ulmer.

HERTEL, T.W. (Hrsg.) (1997): Global Trade Analysis: Modelling and Applications. Cambridge: Cambridge University Press.

HERTEL, T.W. (2000): GTAP: A Tool for Analyzing Agricultural Trade. In: Agrarwirtschaft 49(3/4), 151-163.

ITO, S., M.W. ROSEGRANT and M.C. AGCAOILI-SOMBILLA (1995): Quality-equivalent and cost-adjusted measurement of international competitiveness in Japanese rice markets. Washington, D.C.: IFPRI (EPTD Discussion Paper No. 12).

KIRSCHKE, D. (1991): Infant Industry, Protection for Developing Countries Agriculture? The Case of Groundnut Production in Senegal. In: Quarterly Journal of International Agriculture 30 (1), 6-20.

KIRSCHKE, D. (1996): On Recommending Privatization and Liberalization for Agriculture in Transition. In: Quarterly Journal of International Agriculture 35 (1), S. 3-4.

KIRSCHKE, D. und K. JECHLITSCHKA (2002): Angewandte Mikroökonomie und Wirtschaftspolitik mit EXCEL. München: Vahlen.

KIRSCHKE, D. und K. JECHLITSCHKA (2003a): Analyse von Preispolitiken. In: WiSt 32 (10), S. 582-589.

KIRSCHKE, D. and K. JECHLITSCHKA (2003b): Interaktive Programmierungsansätze für die Gestaltung von Agrar- und Umweltprogrammen. In: Agrarwirtschaft 52 (4), 211-217.

KIRSCHKE, D. und J. SCHAPS (1988): Preisinduzierte Produktivitätseffekte und Angebotsverschiebungen im Agrarbereich. In: Henrichsmeyer, W.; Langbehn, C. (Hrsg.): Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher Konzepte. Schriften der Gesellschaft für writschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Bd. 24, 83-95.

KIRSCHKE, D. and G. WEBER (2002): Which future for EU agricultural policy liberalisation? In: Quarterly Journal of International Agriculture 41 (4), S. 273-276.

KÖTSCHAU, K.M., I. PAWLOWSKI und P. M. SCHMITZ (2003): Die Policy Analysis Matrix (PAM) als Instrument zur Messung von Wettbewerbsfähigkeit und Politikeinfluss – Zwischen Theorie und Praxis: Das Fallbeispiel einer ukrainischen Molkerei. Gießen: ZEU (Discussion Paper No. 10).

MICHALEK, J. (1995): An Application of the Policy Analysis Matrix for an Evaluation of Agricultural Policies in the Slovak Republic. In: Oxford Agrarian Studies 23(2), 177-196.

MÜNCH, W. (2002): Effects of EU Enlargement to the Central European Countries on Agricultural Markets. Göttingen: Center for Globalization and Europeanization of the Economy, Georg-August-Universität Göttingen (CEGE-Schriften, Bd. 4).

OECD (2001): Multifunctionality: towards an analytical framework. Paris.

OECD(2003a): Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2003. Paris.

OECD (2003b): Producer and Consumer Support Estimates. OECD Database 1986-2002, http://www.oecd.org..

PAARLBERG, P.L., M. BREDAHL and J. G. LEE (2002): Multifunctionality and Agricultural Trade Negotiations. In: Review of Agricultural Economics 24(2), 322-335.

PARIKH, K.S., G. FISCHER, K. FROHBERG and O. GULBRANDSEN (1988): Towards free trade in agriculture. Dordrecht: Matinus Nijhoff.

PAVEL, F. (2001): Success and Failure of Post-Communist Transition - Theory and an Application to Bulgaria. Aachen: Shaker (Institutional Change in Agriculture and Natural Resources - Institutioneller Wandel der Landwirtschaft und Ressourcennutzung 2).

PEARSON, S., C. GOTSCH and S. BAHRI (2003): Applications of the Policy Analysis Matrix in Indonesian Agriculture.
Internet: http://www.stanford.edu/group/FRI/indonesia/newregional/newbook.htm.

PETERSON, J.M., R.N. BOISVERT and H. DE GORTER (2002): Environmental policies for a multifunctional agricultural sector in open economies. In: European Review of Agricultural Economics 29 (4), 423-443.

PORTER, M.E. (1990): The Competitive Advantage of Nations, London.

RONINGEN, V.O., J. SULLIVAN und P. M. DIXIT (1991): Documentation of the Static World Policy Simulation (SWOPSIM) Modeling Framework. Washington, D.C.: ERS, USDA (Staff Report AGES 9151).

ROTH, T. (2003): Ein empirisches Handelsmodell mit Produktdifferenzierung für die baltischen Milchmärkte - Analyse der Markt- und Preispolitik im Kontext der EU-Integration. Aachen: Shaker (Berliner Schriften zur Agrar- und Umweltökonomik 4).

SAMUELSON, P.A. and W.D. NORDHAUS (1992): Economics. Singapore: McGRaw-Hill, 14th ed.

SIGGEL, E. (2003): Concepts and Measurement of Competitiveness and Comparative Advantage: Towards an Integrated Approach. Paper prepared for the International Industrial Organization Conference at Northeastern University, Boston Massachusetts, April, 4-5, 2003.

THOMPSON, H. (2001): International Economics: Global Markets and International Competition. Singapore: World Scientific.

TRAILL, B. und J.G. DA SILVA (1996): Measuring International Competitiveness: the Case of the European Food Industry. In: International Business Review 5(2), 151-166.

VON WITZKE, KIRSCHKE, LOTZE-CAMPEN und NOLEPPA (2003): Die gesamtwirtschaftliche Verzinsung der Pflanzenzüchtung in Deutschland. Endbericht. Agripol – network for policy advice. Berlin.

WAHL, O., G. WEBER and K. FROHBERG (2000): Documentation of the Central and Eastern European Countries Agricultural Simulation Model (CEEC-ASIM Version 1.0). Hrsg.: K. Frohberg, M. Hartmann, P. Tillack. Halle/Saale: IAMO (Discussion paper No. 27).

WEBER, G. (2003a): Analysis of trade and environmental policy options on the basis of a national agricultural sector model with multifunctional outputs. In: Agrarwirtschaft 52 (4), 217-224.

WEBER, G. (2003b): Russia's and Kazakhstan's agro-food sectors under liberalized agricultural trade: a case for national product differentiation. Angenommen in: Economic Systems.

WEINSCHENCK, G. und W. HENRICHSMEYER (1970): Landwirtschaft bis 1980. In: Agrarwirtschaft 19, 1-10.

WELTBANK (Hrsg.) (1996): Weltentwicklungsbericht 1996. Bonn: UNO-Verlag

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (2000): Gutachten zur Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Milchwirtschaft. Bonn: BMVEL (Angewandte Wissenschaft, Heft 486).

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK, NACHHALTIGE LANDBEWIRTSCHAFTUNG UND ENTWICKLUNG LÄNDLICHER RÄUME BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (2003): Stellungnahme zu den Beschlüssen des Rates der Europäischen Union zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 26. Juni 2003. Bonn: BMVEL.

WORLD BANK (2001): Transition – The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington, D.C.