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

Schmitz, P. M.: Integration der europäischen Land- und Ernährungswirtschaft in die Weltagrarwirtschaft: Chancen und Probleme. In: von Alvensleben, R.; Koester, U.; Langbehn, C.: Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 36, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2000), S.287-303.

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 36, 2000, S. 287-303

INTEGRATION DER EUROPÄISCHEN LAND- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT IN DIE WELTAGRARWIRTSCHAFT: CHANCEN UND PROBLEME

von

P. M. SCHMITZ*

1 Problemstellung

Die Globalisierung hat inzwischen auch die Agrarmärkte erfaßt. Der Handel mit Agrarrohstoffen und vor allem mit Nahrungsmitteln wächst schneller als die Produktion. Multinationale Firmen, aber auch mittelständische Unternehmen des Agribusiness investieren direkt in anderen Ländern oder gehen unterschiedliche Formen der Beteiligung ein. Sinkende Transport- und Kommunikationskosten sowie der Abbau von Hindernissen für den Güter- und Kapitalverkehr haben hierzu ebenso einen wichtigen Beitrag geleistet wie die Existenz anspruchsvoller Konsumenten, die ihre Verbrauchswünsche zugleich global und lokal ausrichten und befriedigt sehen wollen. Deshalb müssen Globalisierung und Regionalisierung auch kein Widerspruch sein. In Zeiten offener Märkte, mobiler Bürger und Arbeitskräfte sowie globaler Interaktion kann die regionale Spezialität sogar eine besondere Aufmerksamkeit bzw. Wertschätzung erlangen.

Mit der Beschleunigung der Integration von Märkten und dem Zuwachs grenzüberschreitenden Auslandsengagements wächst aber auch die Sorge darüber, daß die erwarteten Vorteile der Globalisierung möglicherweise von den Kosten überkompensiert werden und die Nutzen-Kosten-Bilanz interregional und intersektoral sehr ungleich verteilt ist. Es stellt sich die Frage, ob die Geschwindigkeit des Anpassungsprozesses nicht wirtschaftspolitisch beeinflußt und der Prozeß entsprechend stärker flankiert werden müßte. Gerade im Vorfeld der nächsten WTO-Verhandlungsrunde, die eine weitere Liberalisierung anstrebt und damit der Globalisierung sicherlich einen neuen Schub verleiht, beherrschen solche Grundsatzfragen die wirtschafts- und agrarpolitische Diskussion. Es wird vor allem für die Agrar- und Ernährungswirtschaft bzw. deren wirtschaftspolitische Steuerung zu klären sein, inwieweit man sich offensiv und zügig in den weltweit beschleunigten Integrationsprozeß einreihen möchte, oder ob man zumindest vorübergehend eine sektorale Sonderrolle anstrebt.

Der nachfolgende Text setzt sich im Abschnitt 3 mit den Pro- und Kontra-Argumenten aus Sicht der EU auseinander, nachdem zunächst im Abschnitt 2 einige Ausführungen zum Ausmaß, den Formen und den Bestimmungsgründen der Globalisierung vorgenommen werden. Im Abschnitt 4 werden dann einige Schlußfolgerungen für die Politikgestaltung und die Unternehmen des Agribusiness gezogen. Der Abschnitt 5 zieht ein kurzes Fazit. Die Grundhypothese des Beitrags lautet, daß eine zügige und vollständige Integration der EU-Agrar- und Ernährungswirtschaft in die Weltwirtschaft und das Abschiednehmen von einer Sonderrolle der Nahrungsbranche ohne Alternative sind und die Aufgabe der Politik darin besteht, rechtzeitig darauf vorzubereiten.

2 Ausmaß, Formen und Bestimmungsgründe der Globalisierung

Das Ausmaß der Globalisierung läßt sich vor allem an der Bedeutung des Handels und der Direktinvestitionen ablesen (vgl. Box 1). Bis auf die Phase zwischen 1912 und 1950 ist z.B. der Handel deutlich schneller gewachsen als die Produktion bzw. das Sozialprodukt (vgl. An-

* Prof. Dr. P.M. Schmitz, Institut für Agrarpolitik und Marktforschung Justus-Liebig-Universität Gießen, Diezstraße 15, 35390 Gießen

Für die intensive Unterstützung bei der Vorbereitung des schriftlichen Beitrags und des Vortrags danke ich Herrn Dipl.-Ing. agr. Daniel RITTERSHAUS und Frau Dipl.-Ing. agr. Michaela KIßLING.

hang Box 1), so daß sich der Grad der Offenheit in Industrie- und Entwicklungsländern eindeutig erhöht hat. Dabei zeigt der intraindustrielle Handel (gegenseitiger Austausch von gleichen Güterkategorien) eine wesentlich größere Dynamik als der interindustrielle Handel. Überproportionale Wachstumsraten weisen auch der Komponentenhandel bzw. der Austausch von Zwischenprodukten von transnationalen Unternehmen und der Dienstleistungshandel auf. Die Bedeutung des Handels wird jedoch noch übertroffen von der stürmischen Entwicklung der Direktinvestitionen. Diese haben sich im Zeitraum 1973 bis 1996 um durchschnittlich jährlich 12% erhöht. Nach dem neuesten World Investment Report (UNCTAD, 1999) ist das Investitionsvolumen 1998 trotz der Asien-, Rußland- und Lateinamerikakrise nochmals um 39% auf 644 Milliarden US-Dollar angestiegen. Das ist die höchste Zuwachsrate seit 1987.

Neben dem reinen Exportgeschäft einerseits und den Direktinvestitionen im engeren Sinne andererseits gibt es zusätzlich zahlreiche Zwischenformen des Auslandsengagements. Hierzu zählen vor allem der Aufbau eigener Vertriebsorganisationen sowie die Markteintritte durch Lizenzproduktion und Franchising. Diese sind statistisch weniger gut erfaßt, spielen aber eine immer bedeutendere Rolle. Sie könnten gerade auch für mittelständische Unternehmen interessant sein, weil der Kapitalbedarf geringer und das Risiko des Markteintritts kleiner ausfällt.

Box 1

Globalisierung

Definition

- Beschleunigung des weltweiten Zusammenwachsens der Märkte (= Marktintegration) infolge von Marktöffnung sowie sinkender Transport- und Kommunikationskosten

Merkmale:

- Ausweitung des internationalen Güter- und Dienstleistungsaustauschs
- Zunahme ausländischer Direktinvestitionen und verstärkter Technologietransfer
- Vermehrte Wanderung der Arbeitskräfte und Anschwellen der Finanzströme

Risiken und Chancen:

- Stärkere Abhängigkeit und spürbare zusätzliche Anpassungslasten für Politik und Wirtschaft
- Beschäftigungssicherung und steigende Realeinkommen durch Arbeitsteilung und Effizienzsteigerung

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN — Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

Verantwortlich für diesen Prozeß der Globalisierung sind vor allem drei Faktoren. Erstens haben technische Fortschritte die Transport- und Kommunikationskosten deutlich reduziert. So sind die Seefrachten in den letzten 10 bis 15 Jahren real um 70% und die Kosten der Luftfracht im selben Zeitraum um jährlich 3 bis 4% gesunken (WTO, 1998b, S.35). Diese Kosteneinsparungen werden aber noch weit übertroffen von den verbesserten Möglichkeiten in den Bereichen Telekommunikation und Informationstechnologie, die ihrerseits Handel und Direktinvestitionen begünstigen. Zweitens sind die Fortschritte bei der Liberalisierung des internationalen Güter- und Dienstleistungsaustauschs durch zahlreiche GATT-Runden und regionale Handelsvereinbarungen als wichtige Bestimmungsfaktoren zu nennen. So sind die Industriezölle auf unter 10% abgesenkt worden, und der Agrarbereich und der Handel mit Dienstleistungen sind in der letzten GATT-Runde erstmals aufgegriffen und einem Protektionsabbau unterworfen worden. Schließlich hat man weltweit zahlreiche Finanzmarktregulierungen abgebaut, so daß sich Wechselkurse und Zinsen heute stärker marktorientiert entwickeln können als früher. Drittens schließlich haben technische Fortschritte in Verbindung mit einer konsequenten Liberalisierungspolitik die Möglichkeit für Unternehmen geschaffen, verstärkt auf internationalen Märkten zu agieren. Absatz und Bezug werden global geplant und richten sich vor allem nach den Standortbedingungen und firmenspezifischen Vorteilen (Management, Markenname) (vgl. HENDERSON u.a., 1996; UNCTAD, 1998; DUNNING,1993; ETHIER, 1994).

Die Frage ist nun, ob diese Kräfte auch im Agrar- und Ernährungsbereich wirksam sind und ob sich dort ähnliche Entwicklungen bzw. Formen beobachten lassen. Ein Blick in die Statistiken zeigt ähnliche Entwicklungsmuster auch für den Agrar- und Ernährungsbereich (vgl. Anhang Box 3 und 4). Das gilt insbesondere für verarbeitete Nahrungsmittel im Vergleich zu Agrarrohstoffen. Bei ersteren führen wie im Nicht-Agrarbereich Produktdifferenzierung, sinkende Durchschnittskosten der Produktion und der Wunsch der Verbraucher nach Produktvielfalt zu stark ausgeprägtem intraindustriellem Handel und in der Folge zu Direktinvestitionen oder anderen Formen des Auslandsengangements (vgl. Box 2).

Unvollkommene Konkurrenz und steigende Skalenerträge sind somit auch im Agrarbereich zunehmend die theoretischen Erklärungsgrundlagen für Handel und Direktinvestitionen. Mittlerweile findet der Weltagrarhandel zu 79% (1997) in verarbeiteter Form statt. Westeuropas Anteil an verarbeiteter Ware am Export lag 1997 mit ca. 85% sogar noch höher (vgl. WTO, 1998a; FAO, 1999a). Gleichwohl gilt, daß die Globalisierung im Agrarbereich infolge der höheren Protektionsraten relativ zum Industriebereich noch nicht soweit vorangeschritten ist und gerade die EU im Bereich der Direktinvestitionen und der Lizenzvergabe bzw. Franchisesysteme im Vergleich zu Nordamerika einen Rückstand aufweist (vgl. WEINDLMAIER 1999). Weitere Liberalisierungsschritte könnten hier Abhilfe schaffen.

Box 2

Amerikanische Warenhauskette WAL-MART übernimmt WERTKAUF
Einstieg des weltgrößten Händlers in Europa
FAZ-Schlagzeile vom 19.12.1997

3 Nutzen und Kosten von Liberalisierung und Deregulierung

Inzwischen gibt es zahlreiche empirische Studien, die die potentiellen Vorteile einer weiteren Handelsliberalisierung belegen. Die neueste Arbeit auf der Basis eines statischen und eines dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells weist weltweite Wohlfahrtsgewinne bei einer 50%igen Reduzierung aller Protektionsraten in Höhe von 400 Milliarden US-Dollar pro Jahr aus (AUSTRALIAN DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, 1999). Allein 62% des Gewinns stammen dabei aus der Liberalisierung der Dienstleistungssektoren und 22% aus der Agrarliberalisierung. Vorteile ergeben sich nicht nur in Industrie-, sondern auch in Entwicklungsländern. Eine in fünf Jahren durchgeführte Liberalisierung hat darüber hinaus gegenüber einer 10-jährigen Abbauphase erhebliche Zusatzgewinne zur Folge. Im wesentlichen handelt es sich bei diesen Modellergebnissen um statische Wohlfahrtsgewinne im Sinne der reinen Handels- und der Spezialisierungsgewinne bei vollkommener Konkurrenz. Bei unvollkommener Konkurrenz und steigenden Skalenerträgen werden die Wohlfahrtsgewinne infolge einer Liberalisierung um das zwei- bis dreifache höher eingeschätzt (vgl. WTO, 1998b, S.40). Darüber hinaus vernachlässigen diese Modelle in der Regel die Kosten der Administration komplizierter Außenhandelsregime und des Rentseeking von Interessengruppen, so daß die Liberalisierungsgewinne tendenziell unterschätzt werden. Schließlich wird der Einfluß auf die Investitionen und das Wachstum in solchen Modellen vernachlässigt. Ökonometrische Ar-

beiten zeigen indessen einen überwiegend positiven Zusammenhang zwischen dem Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft und dem Wirtschaftswachstum pro Kopf der Bevölkerung (vgl. u.a. SYQURIN und CHENERY, 1998; MATIN, 1992). Nach der neuen Wachstumstheorie sind es vor allem die Lerneffekte und der verstärkte Wettbewerbsdruck infolge offener Grenzen, die den Wachstumsschub auslösen.
Neben diesen Nutzenkomponenten der Globalisierung werden aber auch die potentiellen Kosten zunehmend diskutiert (vgl. DONGES u.a., 1998; UNCTAD, 1999). Die Sorge ist, daß

- Entwicklungsländer bzw. rückständige Regionen marginalisiert werden;
- die Beschäftigung in zahlreichen Regionen/Branchen gesenkt und die Arbeitslosigkeit erhöht wird;
- die Umwelt durch verstärkte Produktions- und Handelsaktivitäten zunehmend belastet wird;
- schließlich die nationale Souveränität und das Selbstbestimmungsrecht der Nationen verloren gehen.

Diese Argumente sind ernst zu nehmen, beruhen sie doch auf Beobachtungen der realen Welt. Zu fragen ist allerdings, ob die beobachteten Phänomene ursächlich auf die Globalisierung zurückzuführen sind oder durch diese lediglich verschärft werden. So sind Entwicklungsrückstände und Arbeitslosigkeit häufig ursächlich durch nationale Monopole und falsche Arbeitsmarktpolitik bedingt. Oder Umweltbelastungen treten auf, weil keine Knappheitspreise für die Nutzung der Umweltgüter existieren. Schließlich mögen die Spielräume für Politikgestaltung verloren gehen, weil man zu lange eine nach innen gerichtete Politik betrieben und nicht rechtzeitig die Integration in das Weltmarktgeschehen vorgenommen hat.
Um deshalb die zweifellos vorhandenen Kosten der Anpassung an die Globalisierung möglichst klein zu halten, ist simultan an diesen heimischen Verzerrungen anzusetzen. So ist gerade für eine erfolgreiche Liberalisierung der Agrar- und Ernährungsmärkte die gleichzeitige Deregulierung der Arbeits- und Dienstleistungsmärkte von zentraler Bedeutung. Wird hierbei sektoral einseitig vorgegangen, können sich sogar Beschäftigungs- und Wohlstandsverluste einstellen. Auch Umweltbelastungen können in der Regel schneller und effizienter direkt am Ort des Entstehens, nämlich beim Verbrauch und der Produktion, bekämpft werden als durch Beschränkung des Handels und der Investitionen. Ein Verzicht auf die beschleunigte Integration in die Weltwirtschaft wäre in allen diesen Fällen mit deutlichen Nutzeneinbußen verbunden, ohne die grundsätzlichen heimischen Probleme dauerhaft lösen zu können. Selbst in den verbleibenden Fällen einer theoretischen Vorzüglichkeit von Protektion gegenüber Freihandel (Terms-of-Trade-Argument; Infant-Industry-Argument; strategische Handelspolitik) zeigt die empirische Literatur, daß potentielle Gewinne eher klein sind und nur kurzfristig anfallen, in der Regel aber aufgrund von Informationsdefiziten, mangelnder Treffsicherheit und Verteilungsorientierung der Politik sogar in Wohlfahrtsverluste umschlagen (vgl. WTO, 1998). Auch danach wären also Freihandel und volle Integration in die Weltwirtschaft zu präferierende Politiken/Strategien in der Praxis. Damit dies auch für die Entwicklungsländer gilt, müssen allerdings vor allem die Industrieländer tatsächlich ihre Märkte öffnen. Bei nachlassendem Wirtschaftswachstum in Industrieländern und schnell liberalisierten Märkten der Entwicklungsländer geraten ansonsten zahlreiche arme Länder in gravierende Zahlungsbilanzprobleme mit nachfolgenden Wachstums- und Beschäftigungseinbußen, wie der neueste UNCTAD-Bericht (1999; S.90ff) über Handel und Entwicklung zu Recht bemerkt. Auch in sensiblen Produktbereichen darf deshalb die Liberalisierung kein Lippenbekenntnis bleiben. Unbestritten dabei ist, daß die Anpassungserschwernisse sozial abgefedert werden müssen und hierbei auch der Staat Verantwortung trägt.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß geschlossene Wirtschaftsräume mit regionaler Erzeugung und Vermarktung für den Eigenbedarf bei gleichzeitiger Behinderung der Importe sicherlich der falsche Weg sind. Dafür ist die EU im Agrar- und Nahrungsmittelbereich auch bereits viel zu sehr integriert in die Weltmärkte. Sie nimmt sowohl beim Export als auch beim Import führende Positionen ein (siehe Box 3).

Box 3

Die Handelsanteile der Top Ten (1997 in %)

Agrarimporteure		Agrarexporteure	
1. EU-15	29,5 %	1. USA	25,5 %
2. Japan	15,7 %	2. EU-15	20,7 %
3. USA	10,8 %	3. Australien	4,8 %
4. China	3,7 %	4. Kanada	4,8 %
5. Kanada	3,4 %	5. Brasilien	4,3 %
6. Südkorea	3,4 %	6. Thailand	3,8 %
7. Mexiko	2,8 %	7. Argentinien	3,4 %
8. Singapur	2,1 %	8. Malaysia	2,7 %
9. Saudi Arabien	1,8 %	9. Türkei	2,8 %
10. Schweiz	1,7 %	10. Neuseeland	2,4 %

Quelle: FAO 1999b

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN — Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

Den Handel zu beschränken hätte darüber hinaus fatale Folgen. Der lokale, regionale, nationale und weltweite Handel erfüllt zahlreiche Funktionen, ohne die Arbeitsteilung und somit wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt gar nicht möglich wären. Leider wird die zentrale Rolle des Handels für die Steigerung des Lebensstandards oft übersehen (siehe Box 4).

Box 4

AGRARHANDEL
(lokal, regional, national, international)

verbindet	Partner, Orte, Zeitpunkte und Verarbeitungsstufen in der Nahrungskette
stabilisiert	das Marktgeschehen und sichert weltweit die Ernährung
transferiert	Wissen und Know-How
signalisiert	Tendenzen für Anbieter und Nachfrager
hilft	dem Strukturwandel im Agribusiness
generiert	Realeinkommen und ist selbst höchst produktiv
macht	Arbeitsteilung überhaupt erst möglich
schafft	durch Integration der Märkte mehr Wohlstand
FAZIT:	*Freier Agrarhandel ist somit Grundvoraussetzung für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt!*

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN — Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

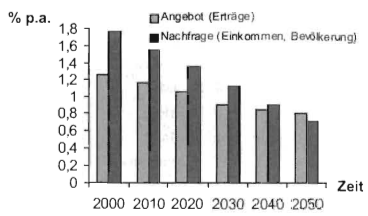
Wer seine Beschränkung fordert, in welcher Form auch immer, sollte dies in Rechnung stellen. Daß sich die Beteiligung am internationalen Agrarhandel lohnen könnte, zeigen zahlreiche Prognosen für die nähere und weitere Zukunft.

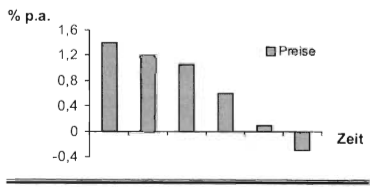
Für die gesamte Weltpflanzenproduktion wird beispielsweise bis zum Jahr 2040 ein Nachfrageüberhang mit entsprechendem nominalen Preisauftrieb vorhergesagt (siehe Tab. 1).

Für Getreide rechnen Experten im Jahr 2020 mit stark wachsender Nachfrage und einem Nettoimportbedarf der Entwicklungsländer von knapp 280 Millionen Tonnen, der vor allem von den Industrieländern der nördlichen Hemisphäre gedeckt werden könnte (siehe Tab. 2).

Tabelle 1

Prognose der Wachstumsraten der Weltpflanzenproduktion und der Nachfrage / Preise pflanzlicher Produkte 2000 bis 2050
(Prozent pro Jahr)





Quelle: Tweeten 1998, S.10

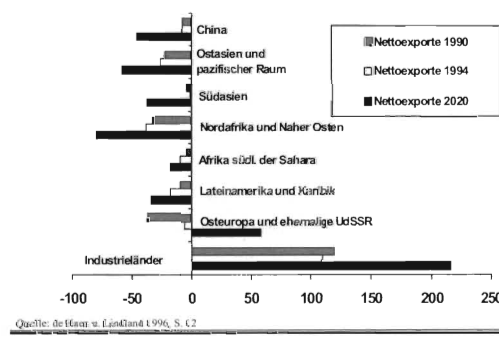
Bei starker Umstrukturierung des Verbrauchs in der Dritten Welt gilt eine ähnliche Entwicklung auch für Fleisch, wo für die Industrieländer ein Exportpotential von bis zu 24 Millionen Tonnen geschätzt wird, das vor allem von Asien nachgefragt wird (siehe Tab. 3). Auch auf kurze Frist fällt der Marktausblick gerade für die Veredlungsprodukte Schweinefleisch, Geflügelfleisch, Milchpulver und Käse sehr optimistisch aus.

Gerade für die 29 OECD-Länder wird eine positive Exportentwicklung in diesen Segmenten bis zum Jahr 2004 trotz der gegenwärtigen Krise vorausgesagt. Bei entsprechender Erholung der Wirtschaft und Kaufkraftentwicklung der breiten Bevölkerung könnte vor allem auch der osteuropäische Markt eine große Chance für die EU-Landwirtschaft und das gesamte Agribusiness bieten.

Die Grundvoraussetzung, um an der Dynamik der Weltmärkte teilzuhaben, bringt die EU-Landwirtschaft dabei durchaus mit. Mit fruchtbarsten Böden, ausreichender Wasserverfügbarkeit und überdurchschnittlich vorleistungs-, kapital- und wissensintensiven Produktionsverfahren könnte sie langfristig besser als viele andere Standorte in der Lage sein, die Ernährung zu sichern, die Umwelt zu schonen und dabei gute Geschäfte zu machen. Trotz der guten Grundvoraussetzungen muß jedoch mit Sorge festgestellt werden, daß die Branche offensichtlich in politikbedingten Fesseln steckt (z.B. Produktionsquoten und GATT-Restriktionen für den Export) und die Ängste vor neuen Technologien, Produktionsverfahren, Produkten und Betriebsmitteln sowie die generelle Einstellung zur Landwirtschaft die Wahrung der aufgezeigten Marktchancen zum Teil verhindern. Hier ist ein Umdenken dringend

Tabelle 2

Nettoexportmengen von Getreide in Mill. t



Quelle: de Haen u. Landau 1996, S. 62

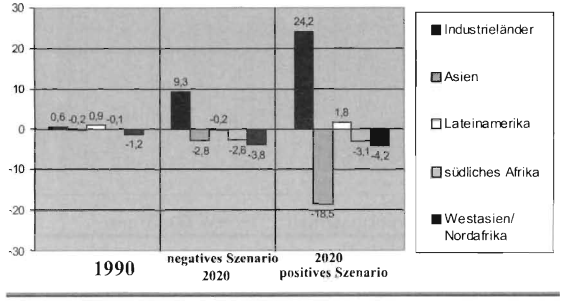
JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

notwendig. Landwirtschaft in Europa ist wieder mehr als Business und wichtiges Glied in der Nahrungskette zu verstehen und nicht als schutzbedürftiger, landschaftspflegender Kostgänger der Gesellschaft mit romantischem Hintergrund. Soziale und ökologische Belange müssen deshalb nicht zu kurz kommen.

Tabelle 3

Szenarien des zukünftigen Weltfleischhandels (Mio. t)



Quelle: von Braun 1996, S. 16

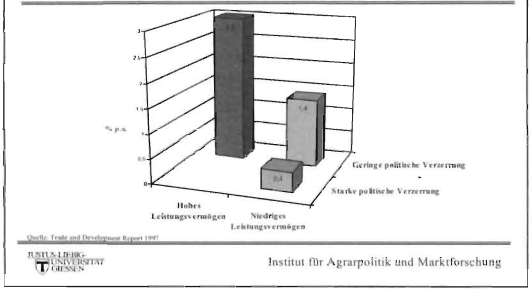
Ohne eine Neugestaltung der Politik, der Institutionen und ohne Unternehmensreformen sind diese Hindernisse jedoch nicht zu überwinden (vgl. SCHMITZ, 1996, 1998, SCHMITZ/NÖTH 1999; WORLD BANK 1999, HERTEL, 1996; ABBOTT u.a., 1994; PIERSON/ALLEN, 1994).

4 Handlungsbedarf für Politik und Unternehmen

Bei der Neugestaltung von Politik und Institutionen gilt auch im Agrarbereich inzwischen, daß Liberalisierung, Deregulierung und Subsidiarität ohne Alternativen sind. Der positive Beitrag einer klugen Wirtschaftspolitik und leistungsfähiger Institutionen ist empirisch eindeutig belegt (siehe Box 5).

Box 5

Einfluß von Wirtschaftspolitik und Institutionen auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum 1964 -1993

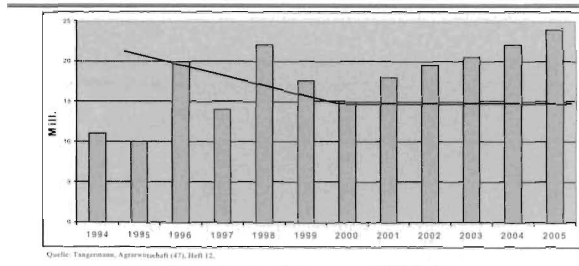


Gestritten wird allenfalls über das Tempo und den Umfang von Reformen. Gemessen daran erscheinen beispielsweise die Agenda 2000-Beschlüsse des Berliner Gipfels eher als Enttäuschung. Die ursprünglich vorgeschlagenen Reformschritte sind soweit abgeschwächt bzw. in die Zukunft verschoben worden, daß auf kurze Frist vor allem die negativen Punkte zum Tragen kommen. Unbeantwortet bleibt insbesondere die Frage, wie bei Fortführung von Exportsubventionen und gleichzeitigen Ertrags- und Leistungssteigerungen die GATT-Verpflichtungen bezüglich der maximal zulässigen Exportmengen eingehalten werden können (vgl. JOSLING und TANGERMANN, 1999; TANGERMANN, 1998, SWINBANK, 1999). Dies kann bei gegenwärtigen Rahmenbedingungen nur durch eine strikte Mengenkontrolle erreicht werden (z.B. Flächenstillegung bis zu 30%) (siehe Tab.4).

Zu den negativen Aspekten gehören aber auch das Festhalten an Quotenregimen ebenso, wie die höchst bürokratische Ausgestaltung und fehlende Entkopplung der Tierprämien und die Einführung der sogenannten horizontalen Regelungen.

Tabelle 4

EU-Exportpotential und WTO-Grenzen für subventionierte EU-Exporte bei Weizen



Quelle: Tangermann, Agrarwirtschaft (47), Heft 12.

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

Letztere ermöglichen es zwar den Mitgliedsländern, eigene Akzente zu setzen, laden aber gleichzeitig zum Mißbrauch ein, indem als Kompensation gedachte Prämienzahlungen gekürzt oder gestrichen werden dürfen, wenn bestimmte Kriterien verletzt werden. Besonders fragwürdig und möglicherweise kontraproduktiv erscheint die Möglichkeit, eine 20%ige Prämienkürzung bei kapitalintensiven, einkommensstarken und größeren Betrieben mit hohen Prämiensummen vornehmen zu dürfen. Man sichert keine Beschäftigung, indem man den Arbeitseinsatz vorschreibt und die leistungsfähigen Betriebe schlechter stellt. Im Wettbewerb mit anderen Standorten gehen auf diese Weise eher Arbeitsplätze verloren (siehe Box 6).

Box 6

Horizontale Verordnung im Rahmen der Agenda 2000 Beschlüsse

Modulation

⇒ Kürzung der Direktzahlungen bis zu 20% bei Verletzung bestimmter Kriterien

- Mindestarbeitsbesatz im Betrieb
- Wirtschaftliche Situation (Prosperitätsklausel)
- Gesamtumfang der Direktzahlungen pro Kalenderjahr

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

Generell gilt, daß man Arbeitslosigkeit nicht durch Umverteilung von Arbeit abbauen kann, sondern nur durch die Beseitigung der Ursachen (siehe Box 7) (vgl. SCHMITZ, 1999). Aber auch die Bindung der Prämien an Umweltauflagen ist kritisch zu betrachten, weil hier unterschiedliche Zielsetzungen miteinander vermengt werden (siehe Box 8) (vgl. WISS. BEIRAT, 1998). Einkommens- und Umweltziele sind mit eigenständigen Instrumenten anzusteuern. Dies erhöht die ökologische Treffsicherheit. Mehr als bisher sollte die Umwelt- und Naturschutzpolitik deshalb ergebnis- bzw. leistungsorientiert anstatt handlungsorientiert ausgerichtet werden. Mit dem finanziellen Ausbau und der Erweiterung der Agrarumweltprogramme ist dafür im Rahmen der Agenda-Beschlüsse ein wichtiger Schritt getan worden. Generell ist mit der Förderung der ländlichen Entwicklung eine zweite wichtige Säule der Agrarpolitik etabliert worden. Zahlreiche Elemente dieses Pakets verdienen es, ausgebaut und mit größerem Mitteleinsatz versehen zu werden.

Box 8

Horizontale Verordnung im Rahmen der Agenda 2000 Beschlüsse

Cross Compliance

⇒ Knüpfung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umweltauflagen

- Allgemeine Verpflichtungen zur Verbesserung der Umwelt
- Vorgabe spezieller Umweltanforderungen

⇒ Möglichkeit der Kürzung bzw. Streichung der Direktzahlungen bei Nicht-Einhaltung der Auflagen

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN — Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

Wenn sich die staatliche Agrarpolitik schrittweise aus den Märkten und Betrieben zurückzieht, stellt sich die Frage nach den zukünftigen Aufgaben des Staates. Völlig neue Akzente sind zu setzen. Klassische Felder staatlicher Aufgaben sind Bildung, Gesundheit, Umwelt, Forschung und Sicherheit. Auf den Agrarbereich übertragen könnte das bedeuten, daß

- wie derzeit in den USA die staatliche Agrarforschung für die Kernbereiche der Landwirtschaft deutlich ausgebaut wird und nicht für Nischen;
- die Zusammenarbeit von privater und öffentlicher Forschung im Hinblick auf Praxisbezug und rasche Marktfähigkeit gefördert wird;
- die Bildung privater Institutionen der Risikoabsicherung (z.B. Erlösausfallsversicherungen, Warenterminmärkte) unterstützt wird;
- die Exportmarkterschließung für Unternehmen des Agribusiness und die Beschaffung von Risikokapital erleichtert wird;
- die gesundheitlichen und ökologischen Risiken in der Nahrungskette durch geeignete staatliche Maßnahmen minimiert werden.

Der Staat wäre dabei in allen Aspekten eher als Partner der Wirtschaft zu sehen und nicht als Regulator oder Gegner. Private Public Partnership (PPP) gilt nicht nur in der Entwicklungshilfe als zukunftsweisendes Konzept. Flankierend sollte an der Deregulierung der Märkte für Energie, Telekommunikation, Transport, Verkehr, Versicherungen und sonstigen Dienstleistungen festgehalten werden. Hiervon profitiert vor allem auch die Land- und Ernährungswirtschaft.

Grundvoraussetzung für Fortschritt und Wohlstand ist jedoch der Wandel der Strukturen. Wird Strukturwandel aufgestaut, ergeben sich in aller Regel erhebliche Wettbewerbsnachteile. Strukturelle Defizite erweisen sich zudem als ausgesprochen langlebig, so daß ein einmal eingetretener Rückstand nicht mehr so schnell aufzuholen ist. Da gerade für große Teile der EU-Land- und Ernährungswirtschaft ein solches Defizit zu konstatieren ist, liegt hier ein besonderer Handlungsbedarf. Dies betrifft vor allem die Betriebsgrößenstrukturen, die Organisationsstrukturen und die Branchenstrukturen. Mehr als bisher werden neue Formen der vertikalen Kooperation erprobt werden müssen, um mit den Konkurrenten am Weltmarkt mithalten zu können (z.B. Supply Chain Management). Die Erfahrung zeigt dabei, daß Strukturen sich nicht am Reißbrett staatlicher Planer vorhersagen lassen. In der Regel ist sogar strukturelle Vielfalt das Ergebnis der Marktprozesse und nicht Uniformität. Es käme daher einer Anmaßung von Wissen gleich, wollte der Staat Leitbilder optimaler Strukturen für Wirtschaft und Natur entwerfen. Die Rolle des Staates sollte deshalb eher darin gesehen werden, den Strukturwandel möglichst reibungslos zu gewährleisten und, wenn notwendig, zu fördern.

Last but not least sind Investitionen in das Humankapital zentrale Grundlage für die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft. Hierzu sind in der EU die Ausbildungs- und Weiterbildungssysteme zu reformieren. Emotionale Intelligenz und Sozialkompetenz sind mehr als bisher zu fördern, und auf das erfahrungsgestützte Wissen ist stärker als bisher zurückzugreifen. Aber auch der Ausschöpfung der Leistungspotentiale ist mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Anreizkompatible Entgeltsysteme und gute Aufstiegsmöglichkeiten können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Wenn Leistung sich in diesem Sinn lohnt, werden klare Signale für berufliche und investive Entscheidungen gesendet. Nur so kann ein Aderlaß der Besten aus dem Sektor Landwirtschaft verhindert werden.

5 Fazit zur Zukunftsfähigkeit der EU-Land- und Ernährungswirtschaft

Die EU-Land- und Ernährungswirtschaft hat prinzipiell gute Entwicklungsmöglichkeiten. Als kapital- und wissensintensive Branche mit hohen Qualitätsanforderungen durch die Verbraucher weist sie in Regionen mit hohen Lohn/Zins- Relationen komparative Vorteile auf. Im übrigen liegt eine Reihe von Standortvorteilen vor, die auf lange Sicht bei weltweit sinkender Bodenfruchtbarkeit und Wasserverfügbarkeit besondere Bedeutung erlangen werden. Schließlich eröffnet sowohl der Weltmarkt als auch der osteuropäische Markt Exportchancen, die es rechtzeitig zu ergreifen gilt. Voraussetzungen hierfür sind jedoch:

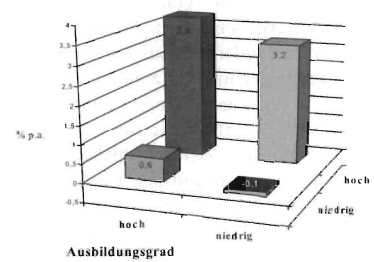
- Verzicht des Staates auf direkte Eingriffe in Märkte und Betriebe ⇒ größere Verantwortung für die Märkte selbst;
- Konzentration staatlicher Agrarpolitik auf Kernaufgaben und neue Prioritätensetzung ⇒ Public Private Partnership;
- Akzeptanz eines umfassenden Wandels von Markt-, Sektor- und Organisationsstrukturen (Supply Chain Management);
- Investition in Menschen und Etablierung geeigneter Anreizsysteme.
- Gleichzeitige Liberalisierung und Deregulierung der Arbeits- und Dienstleistungsmärkte.
- Flankierende Politiken unter strenger Mißbrauchsaufsicht

Wenn diese Voraussetzungen geschaffen werden, muß man sich um die Zukunft der Land- und Ernährungswirtschaft in Europa keine Sorgen machen. Daß gute Ausbildung, offene Märkte und neue Technologien hohe Synergieeffekte beim Wachstum erzeugen, ist bekannt und sollte auch die Landwirtschaft ermutigen (siehe Box 9).

Alle die Integration flankierenden Politiken sollten streng daraufhin geprüft werden, ob sie verteilungspolitisch mißbraucht werden. Das gilt für sozial-, struktur- und umweltpolitische Maßnahmen gleichermaßen. Ob diese Voraussetzungen tatsächlich geschaffen oder zumindest vorbereitet

Box 9

Einfluß von Ausbildung, Marktöffnung und Telekommunikation auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum 1965 -1995



Quelle: Weltentwicklungsbericht 1998/99

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

werden, hängt maßgeblich von der nächsten WTO-Runde ab. Diese wird voraussichtlich im Dezember 1999 beim Treffen der Handelsminister in Seattle (USA) beschlossen und kurz danach inhaltlich als sogenannte Millennium-Runde auf den Weg gebracht werden. Selbst wenn aber ein solcher Beschluß für den Beginn allgemeiner Handelsgespräche nicht zustande käme, müßten dennoch die Agrarverhandlungen aufgenommen werden, weil Artikel 20 des Uruguay-Agrarabkommens dies verbindlich für 1999 vorschreibt. Allgemein wird jedoch mit dem Start multisektoraler umfassender Verhandlungen gerechnet, wobei der Agrarbereich gleichwohl eine wichtige Rolle spielen wird. Die Verhandlungsdauer wird auf drei Jahre geschätzt. Nach den ersten Äußerungen verschiedener Delegationen scheinen sich folgende Aspekte als Verhandlungsgegenstände herauszukristallisieren:

- Forderung nach Abschaffung von Exportsubventionen;
- Disziplinierung der staatlichen Außenhandelsmonopole und Schaffung von mehr Transparenz in diesem Feld;
- Überprüfung der handelsverzerrenden Wirkungen von Exportkrediten;
- Verzicht auf Sonderregelungen bei der Tarifizierung;
- Kritische Überprüfung von Zollkontingenten;
- Abschaffung von Zolleskalationen;
- Abschaffung der Blue Box;
- Kriterienfestlegung für Green-Box-Maßnahmen;
- Einführung von Umwelt- und Sozialstandards;
- Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen;
- Diskussion über Aufnahme neuer Mitglieder (z.B. China, Rußland).

Die generelle Zielsetzung der Millennium-Runde setzt auf drei Ebenen an:

- Equitable Export Competition
- Improved Market Access
- Reductions in Trade-distorting domestic support.

Insbesondere die USA und die Cairns-Gruppe werden diese Ziele nachdrücklich vertreten. Leider scheint sich die EU ein weiteres Mal eher auf eine bremsende Rolle einstellen zu wollen. Hinweise auf die Berliner Gipfelbeschlüsse zur Agenda 2000 als Grundlage für die Verhandlungen und das Festhalten am Europäischen Modell für die Landwirtschaft scheinen das zu bestätigen. Die Sorge ist nun, daß ein verzögerter Abbau des Außenschutzes bzw. ein Hinausschieben der Integration der EU-Nahrungsbranche in den Weltmarkt die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Ernährungsindustrie und mit ihr der EU-Landwirtschaft nachhaltig beeinträchtigt. Märkte erschließt man nicht von heute auf morgen. Marktpflege, Markterschließung und Marktausbau erfordern langfristige Investitionen mit hohen Lerneffekten. Einmal verlorene Märkte sind nicht so leicht zurückzugewinnen. Deshalb erscheint ein zügiger Abbau der Protektion über 5 bis 10 Jahre, frühzeitig angekündigt, konsequent durchgeführt und sektoral übergreifend als notwendige Voraussetzung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Land- und Ernährungswirtschaft. Es versteht sich dabei von selbst, daß die verstärkt auftretenden Risiken bzw. Anpassungslasten sorgfältig beobachtet und ihnen gegebenenfalls vorübergehend durch geeignete Politiken und private Initiativen begegnet werden muß. Dabei ist einzugestehen, daß nicht alle Marktteilnehmer von der Globalisierung profitieren können. Im schärferen Wettbewerb scheiden die weniger leistungsfähigen Unternehmen aus und Arbeitsplätze gehen dort verloren. Für die Branche insgesamt dürfte die Nettobilanz jedoch ohne Zweifel positiv sein.

Literaturverzeichnis

ABBOTT, P.C., und BREDAHL, M.E. (1994): Competitiveness: Definitions, Useful Concepts, and Issues. In: BREDAHL, M.E.; ABBOTT, P.C., und REED, M.R., Competitiveness in International Food Markets. Boulder, S.11-35.

AUSTRALIAN DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE (Hrsg.) (1999): Global Trade Reform. Maintaining Momentum. Canberra.

DE HAEN, H., und J. LINDLAND (1996): World Cereal Utilization, Production and Trade in Year 2020. Entwicklung + Ländlicher Raum, Heft 5/96, Frankfurt a. M., S. 10 – 13.

DONGES, J.B.; EEKHOFF, J.; HAMM, W.; MÖSCHEL, W.; NEUMANN, M.J.M., und SIEVERT, O. (1998): Globalisierter Wettbewerb. Schicksal und Chance. Schriftenreihe des Frankfurter Instituts –Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Band 32, Bad Homburg.

DUNNING, J.H. (1993): Multinational Enterprises and the Global Economy. Wokingham.

ETHIER, W.J. (1994): Conceptual Foundations from Trade, Multinational Firms, and Foreign Direct Investment Theory. In: BREDAHL, M.E.; ABBOTT, P.C., und REED, M.R., Competitiveness in International Food Markets. Boulder, S.105-128.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (Hrsg.) (1997): Commodity Market Review 1996/97. Rom.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (Hrsg.) (1999a): Commodity Market Review 1998/99. Rom.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (Hrsg.) (1999b): FAO-Datenbank unter http://www.fao.org. Rom.

GANDOLFO, G. (1994): International Economics I. The Pure Theory of International Trade. Second, Revised Edition. Berlin.

HENDERSON, D.R.; VÖRÖS, P.R., und HIRSCHBERG, J.G. (1996): Industrial Determinants of International Trade and Foreign Investment by Food and Beverage Manufacturing Firms. In: SHELDON, J.M. und ABBOTT, P.C., Industrial Organization and Trade in the Food Industries. Oxford, S.197-215.

HERTEL, T.W. (1996): The Competitiveness of U.S. Food Exports in the Japanese Market. In: SHELDON, J.M., und ABBOTT, P.C., Industrial Organization and Trade in the Food Industries. Oxford, S.77-98.

JOSLING, T., und TANGERMANN, S. (1999): Implementation of the WTO Agreement on Agriculture and Developments for the Next Round of Negotiations. European Review of Agricultural Economics, Vol.26 (3) (1999), Special Issue: Plenary Papers of the 9th Congress of the European Association of Agricultural Economists, Warsaw, August 24-28, S.371-388.

PIERSON, T.R., und ALLEN, J.W. (1994): Innovation, Entrepreneurship, and Non-Price Factors: Implications for Competitiveness in International Trade. In: BREDAHL, M.E., ABBOTT, P.C. und REED, M.R., Competitiveness in International Food Markets. Boulder, S.61-81.

SCHMITZ, P.M. (1996): Agrarstandort Europa im internationalen Wettbewerb. In: KIRSCHKE, D.; ODENING, M., und SCHADE, G. (Hrsg.) (1996): Agrarstrukturentwicklungen und Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Band 32, Münster-Hiltrup, S.11-23.

SCHMITZ, P.M. (1998): Das EU-Agribusiness im Globalisierungs- und Tranformationsprozeß. In: HERRMANN, R.; KIRSCHKE, D., und SCHMITZ, P.M. (Hrsg.), Landwirtschaft in der Weltwirtschaft. Agrarwirtschaft, Sonderheft 158, Frankfurt a.M., S.276-304.

SCHMITZ, P.M. (1999): Doppelte Dividende oder doppelte Belastung? Agrarwirtschaft 48, Heft 2, S.93-94.

SCHMITZ, P.M., und NÖTH, C. (1999): Institutional and Organizational Forces Shaping the Agricultural Transformation Process: Experiences, causes and implications. In:

PETERS, G.H., und BRAUN, J. von (Hrsg.), Food Security, Diversification and Resource Management: Refocusing the Role of Agriculture? Proceedings of the 23. International Conference of Agricultural Economists, Sacramento (USA), August 10-16, 1997, Aldershot, S.237-260.

SWINBANK, A. (1999): CAP Reform and the WTO: Compatibility and Developments. European Review of Agricultural Economics, Vol.26 (3) (1999), Special Issue: Plenary Papers of the 9th Congress of the European Association of Agricultural Economists, Warsaw, August 24-28, S.389-407.

TANGERMANN, S. (1998): Reform der EU-Agrarpolitik und WTO-Verhandlungen. Agrarwirtschaft, Heft 12, Frankfurt a. M., S. 443 – 452.

TWEETEN, L. (1998): Anticipating a Tighter Global Food Supply-Demand Balance in the 21st Century. CHOICES, Vol. 3/1998, Ames, S. 8 – 12.

UNITED NATIONS (Hrsg.) (1998): World Investment Report 1998: Trends and Determinants. United Nations Conference on Trade and Development. New York und Genf.

UNITED NATIONS (Hrsg.) (1997): Trade and Development Report 1997. Report by the Secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), New York und Genf.

UNITED NATIONS (Hrsg.) (1999): Trade and Development Report 1999. Report by the Secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), New York und Genf.

VON BRAUN, J.(1996): Wie im Jahr 2020 die Ernährung der Weltbevölkerung sichern? Entwicklung + Ländlicher Raum, Heft 5/96, Frankfurt a. M., S. 14 – 17.

WEINDLMAIER, H. (1999): Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Ernährungsindustrie: Methodische Ansatzpunkte zur Messung und empirische Ergebnisse. Referat anläßlich der 40. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues vom 4. bis 6. Oktober in Kiel.

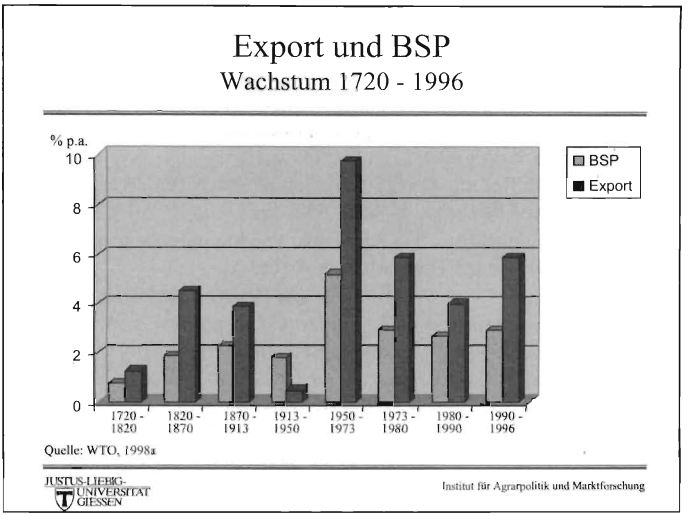
WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1998): Integration der Landwirtschaft der Europäischen Union in die Weltagrarwirtschaft. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 476, Bonn.

WORLD BANK (Hrsg.) (1998): World Development Report 1998/99. Washington

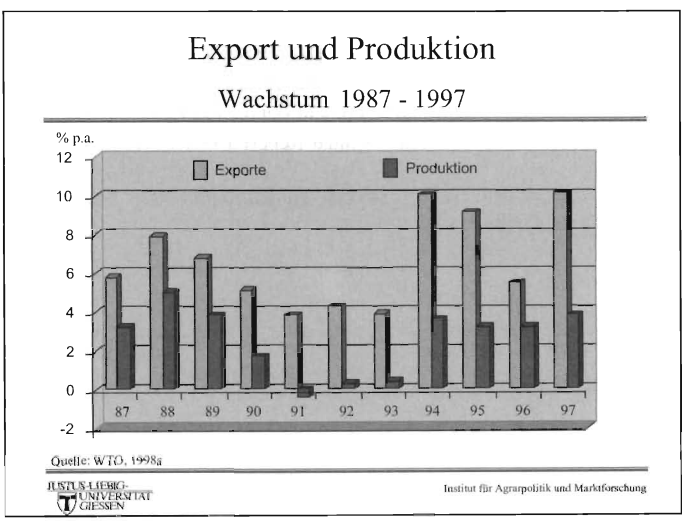
WORLD BANK (Hrsg.) (1999): World Development Report 1999/2000. Washington.

WORLD TRADE ORGANIZATION (1998a): Annual Report 1998. International Trade Statistics. Genf.

WORLD TRADE ORGANIZATION (Hrsg.) (1998b): Annual Report 1998. Special Topic: Globalization and Trade. Genf.

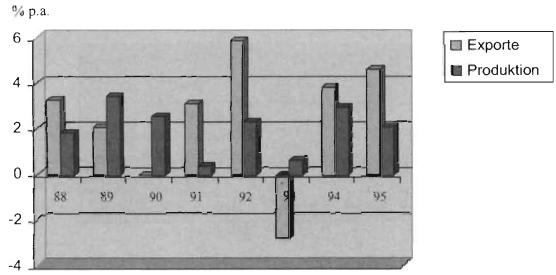


ANHANG BOX 1



ANHANG BOX 2

Export und Produktion
Agrarprodukte, Wachstum 1988 - 1995



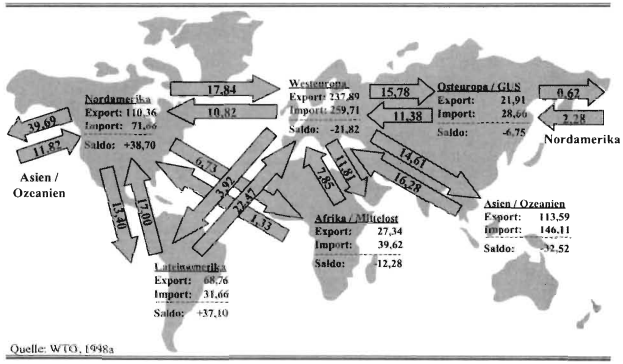
Quelle: FAO, 1997

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

ANHANG BOX 3

Weltweite Agrarhandelsbeziehungen Nordamerikas und Westeuropas im Jahr 1997 (in Milliarden US$)



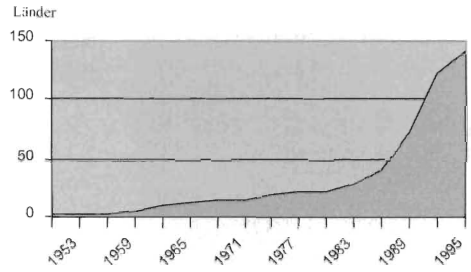
Quelle: WTO, 1998a

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

ANHANG BOX 4

Länder mit besonderen Behörden für Direktinvestitionen



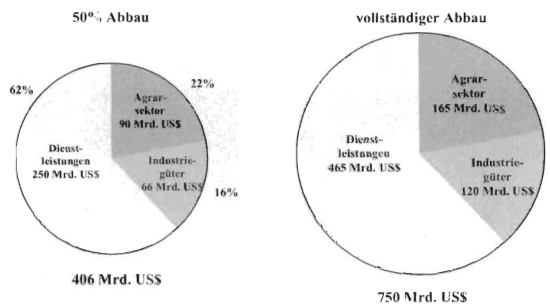
Quelle: World Investment Report 1998

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

ANHANG BOX 5

Wohlfahrtsgewinne durch weltweiten Protektionsabbau im Agrar-, Industrie- und Dienstleistungsbereich (Milliarden US$ pro Jahr)



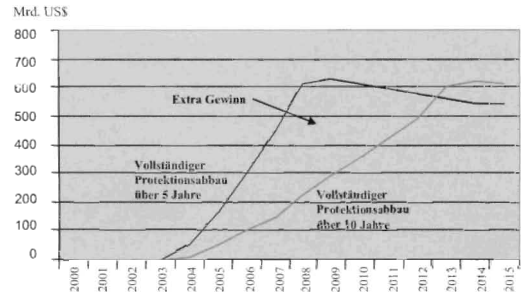
Quelle: Australian Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra 1999

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

ANHANG BOX 6

Entwicklung der Wohlfahrtsgewinne bei 5-jährigem und 10-jährigem Protektionsabbau (Milliarden US$)



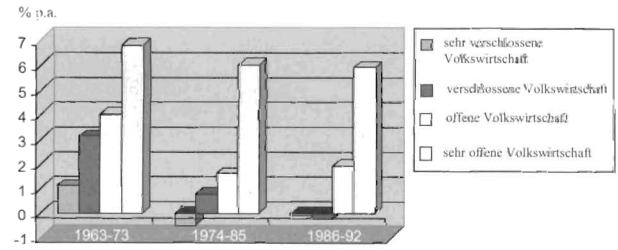
Quelle: Australian Department of Foreign Affairs and Trade, Canberra 1999

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

ANHANG BOX 7

Zusammenhang zwischen Marktöffnung und Einkommenswachstum



Quelle: WTO, Globalization and Trade 1998

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Institut für Agrarpolitik und Marktforschung

ANHANG BOX 8